Der Begriff des völkerrechtlichen Mandats, auf Grund des Versailler Friedensvertrages.

Dissertation

zur Erlangung der juristischen Doktorwürde
an der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Paul Rother.

BRESLAU 1931
HOCHSCHULVERLAG BRESLAU
DRUCK VON KARL VATER, BRESLAU, SIEBENHUFENERSTR.

Gedruckt mit Genehmigung
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau.
Referent: Professor Dr. Heilborn.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

I. Verträge.

Der Friedensvertrag von Versailles, vom 28. Juni 1919.
Der Friedensvertrag von Sèvres, vom 10. August 1920.
Der Friedensvertrag von Lausanne, vom 24. Juli 1923.
Der Völkerbundspakt.
Die Satzung für die Mandatsgebiete und der Vertrag zwischen Großbritannien und Irak vom 10. Oktober 1922.

II. Veröffentlichungen des Völkerbundes.

Actes des Assemblées de la S. d. N. Séances Plénières Séances des Commissions.
Journal Officiel de la S. d. N.
Procès Verbaux des Sessions de la Commission Permanente des Mandats.

III. Private Veröffentlichungen.

Antonelli: L' Afrique et la Paix de Versailles. Paris 1921.
Baker: Woodrow Wilson, Memoiren und Dokumente über den Vertrag zu Versaille von 1919. Leipzig 1923.
Baty: Protektorates and Mandates, British Yearbook of International Law 1921—1922.
Bileski: Das Mandat des Völkerbundes. Zeitschr. für Völkerrecht XII. 1922.
— Die Entwicklung des Mandatssystems. Zeitschrift für Völkerrecht XIII. 1924.
Bishop: Theodore Roosevelt and his time as told in his correspondence. New York 1920.
Brailsford: The war of steel and gold. New York 1915.
v. Bülow: Der Versailler Völkerbund. Eine vorläufige Bilanz. Stuttgart 1923.
Buza: Die rechtliche Natur der Mandate des Völkerbundes. Zeitschrift für öffentliches Recht 1927. Band IV, Heft 2.
Cioriceann: Les Mandats Internationaux. Paris 1921.
Fayle: The Great Seltlement New York 1915.

Fauchille: Traité de Droit International Public, tome I, première Partie. Paris 1922 — deuxième partie, Paris 1925.
v. Freytag-Loringhoven: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1926.
Furukaki: Les Mandats Internationaux de la Société des Nations. Lyon 1923.
Hatschek: Völkerrecht als System rechtlich bedeutsamer Staatsakte. Leipzig 1923.
House and Leymour: What really happened at Paris. New York 1921.
Hobson: Towards International Government. New York 1915.
Kerr: in Grant, International Relations. chap 5. London 1916.
Lansing: Peace Negotiations. New York 1921.
Levermore: First Yearbook of the League of Nations. 1920.
v. Lisst-Fleischmann: Das Völkerrecht. Berlin 1925.
Millot: Les Mandats Internationaux. Paris 1924.
Niemeyer und Strupp: Die völkerrechtlichen Urkunden des Weltkrieges.
Jahrbuch des Völkerrechts, 8. Band. München und Leipzig 1922.
Pic: Le régime du Mandat d' après le traité de Versailles. Paris 1923.
Poeschel: Die Kolonialfrage im Frieden von Versailles. Dokumente zu ihrer Behandlung. Berlin 1920.
Potter: Origin of the system of mandates under the League of Nations. The American Political Science Review. November 1923.
Rolin: Le Système des Mandats Coloniaux. Revue de Droit International et de Législation Comparée. 1920.
Scelle: L' élaboration du pact in Munch: Les Origines et l' Oeuvre de la Société des Nations. Kopenhagen 1923—1924.
Schack: in Strupp Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. Berlin-Leipzig 1929 Bd. III. 1005-1023.
Schnee: Die deutschen Kolonien unter fremder Mandatherrschaft. Leipzig 1922.
— Entstehung und Entwicklung des Mandatsystems. Zeitschrift für Politik XIII. 1924.
Schneider: Das völkerrechtliche Mandat. Stuttgart 1926.

Schoch: Völkerbundsmandate und Kolonialpolitik. Handbuch der Politik. III. Auflage.
Schücking und Wehberg: Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924.
Smuts: The League of Nations. A. Practical Suggestion. London 1918.
Strupp: Grundzüge des positiven Völkerrechts. Bonn II. Auflage 1922.
— Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925.
— Mandate in Stier-Somlos Handwörterbuch der Rechtswissenschaften.
— The Scope of Mandates, The New York World. London, February 1920.
Van Rees: Les Mandats Internationaux. Le Contrôle International de l' Administration Mandataire. Paris 1927.
Wright: Sovereignty of the Mandats. American Journal of International Law Oktober 1923.

Inhalts-Verzeichnis.

Seite

§ 1. Einleitung 1

I. Kapitel.
Geschichtliche Betrachtung.

§ 2. Der Mandatsbegriff im allgemeinen 1
§ 3. Der Mandatsbegriff des Art. 22. V.S. und seine Grundsätze 2
§ 4. Der Grundsatz der Vormundschaftsverwaltung und Annexionsverbot 2
§ 5. Das Selbstbestimmungsrecht 4
§ 6. „The open door" und die Entmilitarisierung von Ländern 4
§ 7. Der Grundsatz der internationalen Verwaltung 5
§ 8. Der Entwurf des Generals Smuts 9
§ 9. Der Entwurf Wilsons 10
§ 10. Die weiteren Entwicklungen bis zum Art. 22. V.S. 11

II. Kapitel.
Rechtliche Betrachtung.

§ 11. Allgemeines 14
§ 12. Die Souveränität über die Mandatsgebiete 15
§ 13. Der Mandant 26
§ 14. Der Mandatar 29
§ 15. Das Mandatsgebiet 31
§ 16. Die Mandatsverleihung 38
§ 17. Schluß 40

Abkürzungen:

V.F.V. = Versailler Friedensvertrag.
V.S. = Satzung des Völkerbundes.

Einleitung.

§ 1.

Die gestellte Aufgabe lautet: Der Begriff des völkerrechtlichen Mandats auf Grund des Versailler Friedensvertrages. Es ist also nicht der Mandatsbegriff ganz allgemein, sondern nur mit den ihm durch den V.F.V. gegebenen Modificationen zu untersuchen. Wie im § 11 d. 'A. noch dargetan werden wird, kommen für die Beantwortung der aufgeworfenen Frage Art. 22. V.S. und Art. 118, 119 V.F.V. in Betracht. Die letzteren Bestimmungen beziehen sich nur auf die ehemals deutschen Kolonien. Aus diesem Grunde soll daher vorliegende Untersuchung nur im Hinblick auf die ehemals deutschen Kolonialgebiete erfolgen. Die ehemals türkischen Gebiete, die gleichfalls unter Art. 22 V.S. fallen, sollen, um den gesetzten Rahmen — den V.F.V. — nicht zu verlassen, unberücksichtigt bleiben.

I. Kapitel.

Geschichtliche Betrachtung.

§ 2.

Mandate im allgemeinen Sinne — Auftragsverhältnisse zwischen Staaten — hat es im Völkerrecht schon immer gegeben. Es sei hierbei nur an den häufigsten Fall gedacht, daß zwei Staaten gegeneinander Krieg führen. In den meisten Fällen beauftragt dann jeder der beiden Parteien eine neutrale Macht mit der Wahrnehmung der Interessen seiner im feindlichen Gebiete befindlichen Angehörigen. Dieser Auftrag ist ebenfalls ein Mandat, aber wie die weiteren Ausführungen zeigen werden, nicht im Sinne des V.F.V.

Rein historisch betrachtet taucht die Bezeichnung „Mandat" im Völkerrecht das erste Mal im Jahre 1887 auf. Bei den Beratungen über das Schicksal Samoas auf der Washingtoner Konferenz machte Deutschland den Vorschlag, der Regierung von Samoa einen Ratgeber beizuordnen. Dieser sollte als Mandatar der drei an der Kon-

ferenz teilnehmenden Großmächte — Deutschland, England und U. S. A. — sein Amt ausüben. Dieselbe Bezeichnung führte der im Jahre 1897 im Anschluß an die Friedenskonferenz von Konstantinopel ernannte Oberkommissar von Kreta. Beide Fälle haben aber das Charakteristikum, daß der Mandatar eine Einzelperson, nicht aber wie im Artikel 22 V.S. ein Staat ist. Dies allein beweist schon, daß die beiden angeführten Beispiele nicht die geschichtlichen Vorläufer des heutigen Mandatsbegriffes sind.

§ 3.

Es ist aber von vornherein klar, daß auch der Mandatsbegriff des V.F.V. seine eigene geschichtliche Entwicklung genommen haben muß. Denn undenkbar ist es, daß dieser so komplizierte Mandatsbegriff des Art. 22 auf einmal vollkommen neu ohne ein historisches Vorbild geschaffen worden sein kann.

Die Entwicklung dieses Mandatsbegriffes ergibt eine nähere Betrachtung und Zergliederung des Art. 22 VS., der die Verankerung des heutigen Mandatsbegriffes darstellt. Art. 22 V.S. ist weniger ein klar formulierter Rechtssatz, als eine Zusammenfassung mehrerer Grundsätze des Völkerrechts, von denen jeder seine eigene geschichtliche Entwicklung hat. Um also den heutigen Mandatsbegriff in seiner historischen Entstehung zu erfassen, ist es notwendig, auf die geschichtliche Entwicklung der im Art. 22 V.S. zusammengefaßten Grundsätze einzugehen. Es müssen zu diesem Zwecke die fraglichen Grundsätze aus Art. 22 V.S. herausgeschält werden. Dies ist umso notwendiger, als sie nicht immer aus dem Wortlaut des Art. 22 V.S. klar und deutlich hervorgehen, sondern auch nur indirekt zu folgern sind.

§ 4.

Aus dem Wortlaut des Abs. 1 u. 2 Art. 22 V.S. ergibt sich unmittelbar, daß gewisse Gebiete mit einer noch nicht zur Selbstverwaltung reifen Bevölkerung unter die Vormundschaft fortgeschrittener Staaten gestellt werden sollen. Gleichzeitig ist aber hierdurch indirekt gesagt, daß diese Gebiete nicht annektiert werden dürfen.

Diese beiden Grundgedanken für den Verkehr der Staaten untereinander sind nicht erst durch die V.S. neu geschaffen worden. Schon lange Zeit vorher sind — insbe-

sondere von sozialistischer Seite — Bestrebungen ausgegangen, die diese Grundsätze vertraten und ihre praktische Durchführung forderten. Es entspringt dies der allgemeinen Einstellung dieser Kreise. Denn sie bekämpfen den Imperialismus und demzufolge auch jede Machterweiterung. Eine solche aber stellt die Annexion eines Gebietes durch einen anderen Staat dar. Aus dieser Kampfstellung heraus, weniger aus idealen Gesichtspunkten fordern die Sozialisten die Durchführung obiger Grundsätze. Es sei hier namentlich die Erklärung der Russischen Provis. Regierung vom 19. 3. 17 als Beispiel erwähnt, in der ein Frieden ohne Annexionen gefordert wird. Ferner ist als bedeutendster Vertreter dieser Gedanken das Oberhaupt der U. S. A., Wilson, zu erwähnen. Dieser trat zwar nicht unter denselben Gesichtspunkten wie die Sozialisten für diese Grundsätze ein. Aber auch bei ihm war diese Stellungnahme nicht ein Ausfluß idealistischer Einstellung, sondern ebenfalls nur Mittel zum Zweck. Der verfolgte Zweck ist aus seinen bekannten Reden vor dem Kongreß der U.S.A. vom 2. 4. und 4. 12. 1917 ersichtlich. (1) Durch diese Reden suchte er, den Eintritt der U.S.A. in den Weltkrieg zu erreichen. Um den Kriegsgegnern den Boden zu entziehen, hing er sich das Mäntelchen des Idealismus um, indem er zum Beispiel in seiner Rede vom 2. 4. 1917 wörtlich erklärte[2]):

„We are champions of the rights of manking..... we desire no conquest, no dominion". Dieselben Gedanken tauchten auch in den bekannten 14 Wilson'schen Punkten wieder auf. Zu erwähnen ist an dieser Stelle ferner das Memorandum des Llewellyn Smith[3]) vom 11. 1. 1918 an das britische Kriegskabinett. In diesem wird ebenfalls das Annexionsverbot gefordert, allerdings nur beschränkt auf die afrikanischen Kolonien Deutschlands.

Den Grundsatz, Länder mit noch nicht zur Selbstverwaltung reifen Völkern fortgeschrittenen Staaten zur Verwaltung zu übertragen, finden wir in dem Notenwechsel zwischen Deutschland und den U.S.A.[4]) von 1906 anläßlich der Konferenz in Algeciras das erste Mal auftauchen. Auf

1) Potter S. 21.
2) Potter S. 20. Anm. 34.
3) Pic S. 6.
4) Bishop S. 489.

dieser Konferenz waren Zwistigkeiten zwischen Deutschland und Frankreich hinsichtlich der sich kreuzenden Interessen beider Staaten in Marokko entstanden. Die U.S.A., deren Präsident zu dieser Zeit Roosevelt war, hatte die Vermittlerrolle übernommen. In o. a. Notenwechsel wurde eine Lösung dieses Konfliktes dergestalt vorgeschlagen, daß Frankreich und Spanien unter bestimmten Verpflichtungen die Vormundschaft über Marokko als Mandatare der an der Algeziras-Konferenz teilnehmenden Mächte übernehmen sollten. Bemerkenswert an diesem Vorschlage ist besonders, daß einmal die ausdrückliche Bezeichnung „Mandat" gebraucht wird, und zum anderen, daß die Mandatare Staaten sind. Es ist hier zum ersten Male die Regelung vorgeschlagen, wie sie hinsichtlich des Mandatars Art. 22 VS. getroffen hat.

§ 5.

In Abs. 4 Art. 22 V.S. wird bestimmt, daß bei der Wahl der Mandatare in erster Linie die Wünsche der Mandatsgebiete zu berücksichtigen sind. Es ist dies der Grundsatz des Selbstbestimmungsrechtes der Völker. Auch dieser ist nicht erst durch Art. 22 V.S. neu geschaffen. Schon früher vertraten ihn die sozialistischen Kreise, namentlich die Englands und Frankreichs. Zu erwähnen ist hier die Erklärung des parlamentarischen Komitees der Labour Party über die Kriegsziele vom Jahre 1917. Die gleiche Stellung nahm der Nationalrat der französischen sozialistischen Partei auf seiner Zusammenkunft in Paris im Februar 1918 ein. Als eifrigster Verfechter dieses Gedankens ist aber m. E. Wilson anzusehen. In seiner bereits im § 4 d. A. angeführten Rede vom 2. 4. 1917 bezeichnete er die U.S.A. als Verfechter der Menschenrechte. Unter Menschenrechten ist nach seinen eigenen Ausführungen besonders das Recht eines Volkes, sein eignes staatliches Leben zu bestimmen und zu regeln, zu verstehen. Derselbe Gedanke taucht auch wieder in seinen bekannten 14 Punkten auf.

§ 6.

In Abs. 5 Art. 22 V.S. sind zwei Grundsätze enthalten, einmal das Prinzip der „offenen Tür" und das Verbot, die Eingeborenen und ihr Gebiet zu militärischen Zwecken im Interesse eines Staates zu verwenden. Der letzte Grund-

satz ist in dem bereits erwähnten Notenwechsel zwischen Deutschland und den U.S.A. von 1906 enthalten. Dort wird bestimmt, daß die Eingeborenen nur zu Polizei- und Selbstverteidigungszwecken zum Militärdienst heranzuziehen sind. Für dieses Prinzip treten auch schon seit langer Zeit die Sozialisten fast aller Länder ein. Zu nennen sind hier wieder die Erklärung des parlamentarischen Komitees des britischen Gewerkschaftskongresses und des Exekutivkomitees der Labour Party von 1917 sowie die Stellungnahme des Nationalrates der französischen sozialistischen Partei auf seiner Zusammenkunft in Paris im Februar 1918. Der Grundsatz der „offenen Tür" ist wohl der älteste und verbreitetste aller in Art. 22 V.S. enthaltenen. Unter diesem Namen taucht er das erste Mal im Jangtse-Vertrag vom Jahre 1900 auf. Aber auch schon früher war er vorhanden. Es sei nur auf die Madrider Konvention von 1880 hingewiesen. Dort wird allen Staaten die gleiche Berechtigung, Handel zu treiben, in Art. 17 zugesichert. Dieser Grundsatz taucht dann immer wieder erneut in fast allen völkerrechtlichen Verträgen auf. Es soll hier als Beispiel noch der mehrfach angeführte Notenwechsel zwischen Deutschland und den U.S.A. erwähnt werden. In neuerer Zeit wird dieser Grundsatz von der sogenannten „Round table group" vertreten. Diese Vereinigung wendet sich gegen die bisherige Kolonialpolitik. Sie kämpft dagegen an, daß ein Gebiet einem Staate als integrierender Bestandteil einverleibt und ausschließlich im Interesse dieses Staates wirtschaftlich ausgebeutet wird. Die Vertreter dieser Vereinigung — als bedeutendste seien Braylsford, Fayle, Hobson erwähnt — fordern die Beseitigung dieser Kolonialpolitik und an ihrer Stelle die Internationalisierung sämtlicher Kolonien, und vor allem als logische Folgerung hiervon die Einräumung freier Handelsbetätigung aller Staaten. Dieser Gedanke taucht ferner überall da auf, wo Vorschläge für die Zukunft der von Deutschland und der Türkei abzutretenden Gebiete gemacht werden. Besonders sind es auch hier wiederum die sozialistischen Kreise, die für die Durchführung dieses Prinzips eintreten.

§ 7.

Hand in Hand mit dem Prinzip der ‚offenen Tür" taucht ein Grundsatz auf, der im Abs. 7, 9 Art. 22 V.S. ausgedrückt ist. Aus diesen beiden Bestimmungen in Verbindung mit Abs. 2 Art. 22 V.S. ergibt sich, daß die Verwaltung des

Mandatsgebietes von dem Mandatar nicht unkontrolliert ausgeübt wird, sondern daß der Mandatar dem Völkerbunde gegenüber hinsichtlich der Verwaltung des ihm anvertrauten Gebietes verantwortlich ist. Dieser Gedanke ist im Völkerrecht nicht neu. Der Verfasser möchte ihn für die weiteren Ausführungen als Grundsatz der „Internationalen Verwaltung" bezeichnen. Diese Bezeichnung ist aber nur im weitesten Sinne aufzufassen. Denn die weitere Darstellung wird zeigen, daß die „internationale Verwaltung" in verschiedenen Variationen auftaucht. Einmal kann ein einzelner Staat die Verwaltung eines Gebietes übernehmen, der bei der Ausübung der Verwaltung einer Staatenmehrheit gegenüber verantwortlich ist, oder ein Staatenverband z. B. der Völkerbund, übernimmt selbst die Verwaltung. Im zweiten Falle ist die Verwaltung eine internationale im wahren Sinne des Wortes. Denn nicht ein Einzelstaat, sondern eine Staatenmehrheit übt die Verwaltung aus. Im ersten Falle ist der internationale Charakter insofern gewahrt, als durch die Kontrolle durch andere Staaten die Verwaltung nach internationalen Gesichtspunkten geführt wird, und das verwaltete Gebiet nicht integrierender Bestandteil des verwaltenden Staates wird. Als letzte Variante dieses Grundsatzes sei noch der Fall erwähnt, daß nicht ein Einzelstaat, sondern mehrere Staaten die Verwaltung übernehmen, die dann außerdem einer Kontrolle durch mehrere Staaten unterstehen. Von Bedeutung ist letzteres insofern, als hierbei eine doppelte Garantie für eine Verwaltung unter internationalen Gesichtspunkten gegeben ist. Denn einmal sind durch die Kontrolle durch eine Staatenmehrheit dieselben Sicherheiten gegeben wie in dem Falle, daß ein Einzelstaat die Verwaltung ausübt. Hinzu kommt dann noch, daß dadurch, daß mehrere Staaten die Verwaltung ausüben, schon bei den einzelnen Verwaltungsakten diese Staaten sich gegenseitig kontrollieren.

Für diesen letzten Fall ist als Beispiel der Vorschlag in dem Notenwechsel zwischen Deutschland und den U.S.A. im Jahre 1906 anzuführen. Frankreich und Spanien sollten als Mandatare der an der Algeciras-Konferenz teilnehmenden Mächte die Verwaltung ausüben und außerdem hierbei deren Kontrolle unterstehen. (Vergleiche die Schreiben vom 7. 3. 1906 und vom 17. 3. 1906[5]).

5) Bishop S. 493 ff. 497 ff.

Den Gedanken der „internationalen Verwaltung" vertreten auch die Mitglieder der „Round table group". Besonders Hobson[6]) fordert klar und deutlich eine Verteilung der Kolonialgebiete unter Schaffung eines internationalen Interventions- und Kontrollrechts.

Die sozialistischen Kreise, besonders Englands und Frankreichs, fordern namentlich für alle Kolonien Afrikas die Loslösung von den Mutterstaaten und Uebernahme der Verwaltung durch den Völkerbund. Formuliert sind diese Vorschläge in der bereits mehrfach angeführten Erklärung des parlamentarischen Komitees des britischen Gewerkschaftskongresses und des Exekutivkomitees der Labour Party vom Dezember 1917[7]). Dieselbe Stellung nahm auch der Nationalrat der französischen sozialistischen Partei auf seiner Tagung in Paris vom Februar 1918 ein.

Auch sämtliche Entwürfe für einen zu schaffenden Völkerbund enthalten das Prinzip der „internationalen Verwaltung". Als Beispiele seien angeführt der Entwurf des Generals Smuts, Wilsons. Besonders eingehende Vorschläge macht der Entwurf der deutschen Gesellschaft für Völkerrecht. Dort wird die Schaffung eines Weltkolonialamtes und Einsetzung von Konsuln des Völkerbundes angeregt. Der Grundsatz der „internationalen Verwaltung", der der grundlegendste aller bisher behandelten ist, scheint nach dem Wortlaut des Art. 22 V.S. nur geschaffen zu sein, um schwachen Völkern zu helfen und sie zur Selbständigkeit heranzuziehen. M. E. ist dies aber nur Schein. Denn überall da, wo der Gedanke einer internationalen Verwaltung in Erscheinung tritt, ist er nicht Selbstzweck, sondern nur Mittel zum Zweck. Alle angeführten Beispiele beweisen dies. Bei dem Notenwechsel zwischen Deutschland und den U.S.A. war das erstrebte Ziel, die bestehenden Konflikte zwischen Deutschland und Frankreich auf gütlichem Wege beizulegen. Die Einstellung der Sozialisten ist die Folge ihrer Stellungnahme gegen die imperialistische Machtpolitik der modernen Staaten. Auch die deutschen Entwürfe gehen hierbei nicht von idealen Tendenzen aus. Der Weltkrieg hatte ein für Deutschland ungünstiges Ende genommen. Es stand fest, daß die Siegerstaaten die Abtretung der deutschen Kolonien fordern würden. Für Deutschland war

6) Hobson S. 141.
7) Furukaki S. 25 ff.

es daher vorteilhafter, wenn diese Gebiete in eine internationale Verwaltung kämen, als daß sie unter die Siegerstaaten geteilt würden. Denn Deutschland stand bei einer internationalen Verwaltung den anderen Staaten gleichberechtigt gegenüber, oder hatte zumindestens größere Rechte und Vorteile, als wenn die Kolonien integrierende Bestandteile eines anderen Staates würden. Unter diesen Gesichtspunkten ist m. E. der Grundsatz der „internationalen Verwaltung" in den deutscherseits aufgestellten Entwürfen zum Völkerbunde aufgenommen worden. Idealistische Tendenzen spielen allein bei den Vertretern der „Round table group" eine ausschlaggebende Rolle. Denn diese Vereinigung bekämpfte ganz allgemein das bisherige, sog. klassische System der Kolonialverwaltung. Aber auch hier sind Vorbehalte zu machen. Denn auch ein Vertreter dieser Vereinigung, Fayle[8]), verlangt die Einführung der internationalen Verwaltung unter dem Gesichtspunkte, auf diese Art und Weise Streitigkeiten zwischen Staaten bei künftigen Gebietsaufteilungen zu vermeiden. Dieser Gedanke war auch bei Schaffung des Art. 22 V.S. m. E. ausschlaggebend. Denn grade die Siegerstaaten sind die größten Kolonialmächte der Welt. Hätten sie tatsächlich nur ideale Ziele im Auge gehabt, so hätten gerade sie in den eigenen Kolonien Gelegenheit gehabt, die im Art. 22 V.S. angegebenen idealen Ziele zur Durchführung zu bringen. Es berührt merkwürdig, daß der Idealismus der Siegerstaaten sich nur auf die ehemals deutschen Kolonien beschränkt. Auch der Umstand, daß Art. 22 V.S. erst nach langen Kämpfen und großen Schwierigkeiten angenommen wurde, beweist, daß nicht Idealismus der Grundgedanke ist. Eine andere Erwägung kommt noch hinzu. Der Weltkrieg ist angeblich von den Feindmächten geführt worden, um der Zivilisation zum Siege zu verhelfen. Der ganze Krieg ist — wie man aller Welt immer und immer wieder verkündete — den friedliebenden, für die schwachen Völker sich einsetzenden Alliierten von den Deutschen aufgedrungen worden. Nachdem diese Staaten gesiegt hatten, sahen sie sich gezwungen, gegebene Versprechungen zu halten. So griff man zum Institut des Mandats und damit zu einer internationalen Verwaltung über gewisse Gebiete. Diese Einrichtung wurde erst nach langen Kämpfen angenommen, da zunächst von

8) Fayle. S. 194—196.

den meisten Mächten die Annexion der ehemals deutschen Kolonien gefordert wurde. Der Mandatsgedanke siegte schließlich dennoch dank der Ausführungen, die Wilson in den Sitzungen des Zehnerrates im Januar 1919 machte. In der Rede vom 24. 1. 1919[9]) führte er aus, daß bei einer Verteilung der Kolonien an die Siegerstaaten die ganze Welt sich diese Handlungsweise nicht gefallen lassen werde. Hieraus folgt klar und deutlich, daß Art. 22 V.S. nicht auf Grund idealistischer Tendenzen, sondern nur aus Prestigerücksichten angenommen wurde. Aus der bisherigen Darstellung ergibt sich, daß alle im Art. 22 V. S. enthaltenen Grundsätze ihren geschichtlichen Entwicklungsgang genommen haben. Schon lange vor Schaffung des Art. 22 V.S. treten sie in der Geschichte des Völkerrechts auf und zwar vereinzelt oder in verschiedenen Gruppen zusammengefaßt.

§ 8.

Für den weiteren geschichtlichen Werdegang des Art. 22 V.S. ist von besonders einschneidender Bedeutung der Entwurf für einen zu bildenden Völkerbund des Generals Smuts. Denn in ihm sind zum ersten Male alle oben betrachteten Grundsätze vereint und bilden den Begriff des Mandates. General Smuts war im britischen Kriegskabinett der Vertreter der südafrikanischen Union. In dieser Eigenschaft erhielt er den Auftrag einen Entwurf über den zu bildenden Völkerbund anzufertigen. Dieser sollte die Grundlage für die Beratungen auf der Pariser Friedenskonferenz bilden. Der Entwurf ist betitelt: The League of Nations, a practical suggestion" und erschienen am 16. 12. 1918. In diesem Entwurf ist der Begriff des Mandates durch Zusammenfassung aller oben geschilderten Grundsätze gebildet. Der grundlegendste Unterschied aber zwischen dem Mandatsbegriff des Smuts'schen Entwurfes und dem des Art. 22 V.S. ist der, daß unter die Mandatsbestimmung des Smuts'schen Entwurfes nicht die ehemals deutschen Kolonien fallen. Als in Frage kommende Gebiete hat Smuts nur die Gebiete im Auge, die von Rußland, Oesterreich-Ungarn und der Türkei losgelöst werden sollten, während Art. 22 V.S. auch die ehemals deutschen Kolonien erfaßt. Der Unterschied ist sehr stark und ins Auge fallend. Er erklärt sich aber aus der Stellung des Generals Smuts.

9) Wilson Memoiren S. 212.

Dieser hatte als Vertreter der südafrikanischen Union kein Interesse, für eine Stärkung der europäischen Staaten durch Gebietserweiterung einzutreten. Aus diesem Grunde schlug er vor, die von den oben genannten Ländern abzutretenden Gebiete in eine Mandatsverwaltung zu nehmen. Hingegen war es für ihn als Vertreter der südafrikanischen Union ein Gebot, die ehemals deutschen Kolonien besonders die afrikanischen, von der Mandatsverwaltung auszuschließen. Denn die südafrikanische Union hatte von jeher das größte Interesse und Bestreben, das angrenzende Deutsch-Südwestafrika sich einzuverleiben. Demzufolge war auch ihr Vertreter, soweit Deutsch-Südwestafrika speziell, und die deutschen Kolonien im allgemeinen in Frage kommen, der eifrigste Annexionspolitiker. Trotz dieses innerlichen Widerspruches ist für die Entstehungsgeschichte des Mandatsbegriffes der Smuts'sche Entwurf von einschneidender Bedeutung. Denn es sind in ihm sämtliche Grundsätze des Art. 22 V. S. zum ersten Male zusammengefaßt, zum anderen ist er auch für die weitere Entwicklung bis zur endgültigen Regelung durch Art. 22 V. S. ausschlaggebend gewesen.

§ 9.

Als weiterer bedeutungsvoller Abschnitt in dem geschichtlichen Werdegange des Mandatsbegriffes ist der Entwurf für den zu bildenden Völkerbund Wilsons anzuführen. Wilsons Entwurf enthält ebenfalls die Regelung der Mandatsfrage. In ihm ist derselbe Mandatsbegriff aufgestellt, wie ihn der Smuts'sche Entwurf enthält. Der Smuts'sche Entwurf hatte zur Folge, daß die Regierungen der Alliierten sich nunmehr amtlich mit der Mandatsfrage beschäftigten. U. a. hatte das britische Kolonialamt in einem Memorandum[10]) Stellung zur Mandatsfrage genommen. Hierin wurde zwar die Unterstellung der ehemals deutschen Kolonien unter Mandatsverwaltung gefordert, aber man sah sich gezwungen, den Annexionsbestrebungen der Dominions entgegenzukommen. Es wurden hier zum ersten Male verschiedene Klassen von Mandaten aufgestellt, und zwar ähnlich wie in Art. 22 V.S. 3 Klassen, von denen bezeichnenderweise die dritte Klasse — die einer Annexion am nächsten kam — von den an die Dominions angrenzenden ehemals deutschen Kolonien gebildet werden sollte.

10) Furukaki S. 35.

Diese durch das Memorandum gegebenen Anregungen sind im Wilson'schen Entwurf berücksichtigt worden. Im übrigen sind hinsichtlich der Mandatsfrage alle Anregungen auf den Smuts'schen Entwurf zurückzuführen. Dies beweist ein Vergleich beider Entwürfe, der eine zum großen Teil wörtliche Uebereinstimmung ergibt. Wilsons Entwurf bildete dann die Grundlage für die Beratungen auf der Pariser Friedenskonferenz. Damit gelangten im Grunde genommen die Smuts'schen Gedanken zur Verhandlung. Es erscheint aus diesen Gründen m. E. nicht verfehlt, General Smuts als den Vater des Mandatsgedankens zu bezeichnen[11]).

§ 10.

Auf der Pariser Friedenskonferenz war zwar eine Kommission gebildet worden, deren Aufgabe es war, einen Entwurf einer Völkerbundssatzung zu beraten und aufzustellen. Die Mandatsfrage wurde aber von dieser Kommission nicht behandelt. Diese wurde vielmehr — wohl infolge ihrer außerordentlichen Wichtigkeit auf politischem Gebiet — im Obersten Rate der Alliierten behandelt. Es ergaben sich hierbei die größten Schwierigkeiten. Denn es machte sich ein sehr starker Widerstand gegen Schaffung einer Mandatsverwaltung über die ehemals deutschen Kolonien geltend. Es lag dies einmal daran, daß die Feindmächte zum Teil schon während des Krieges Verträge abgeschlossen hatten, durch die sie untereinander gebunden waren. In diesen Verträgen hatten die Staaten schon lange vor Friedensschluß unter sich das Schicksal der abzutretenden deutschen Kolonien und gewisser Gebiete der Türkei im annektionistischen Sinne bestimmt[12]) Schon im Jahre 1916 wurden zwei Verträge geschlossen, der Sasanow-Paleologue Vertrag — zwischen Frankreich und Rußland und der Sykes-Picot Vertrag zwischen Frankreich und Groß-Britanien. Im erstgenannten Vertrage teilten die Vertragsschließenden unter sich die nordasiatische Türkei, während der Sykes-Picot Vertrag die Aufteilung der südasiatischen Türkei zum Gegenstande hat. Im Jahre 1917 verpflichtete sich England Japan gegenüber, auf der Friedenskonferenz die Ansprüche Japans auf Ueberlassung der Inseln nördlich des Aequators und der deutschen Rechte in Schantung

11) Lansing S. 73, Furukaki S. 29.
12) Wilson. Memoiren. S. 48 ff.

zu unterstützen. Dieser Vertrag verpflichtete gleichzeitig Japan, Englands Ansprüche auf Ueberlassung der Inseln südlich des Aequators zu unterstützen. Dies ist insofern von großer Bedeutung für die Mandatsfrage geworden, als dieser Vertrag für die Stellungnahme Amerikas ausschlaggebend geworden ist. Denn die Stellung Amerikas zur Mandatsfrage ist nicht nur rein idealistischen Motiven, sondern auch machtpolitischen Erwägungen zuzuschreiben. Von jeher war es das größte Bestreben der U.S.A. gewesen, eine Ausbreitung japanischen Einflusses im großen Ozean zu verhindern. Durch den oben angeführten Vertrag aber sollte Japan mit Englands Hilfe seine Machtsphäre im großen Ozean vergrößern. Dies konnte am besten dadurch verhindert werden, indem man eine Annexion der fraglichen Gebiete ablehnte. Auf dieser Erwägung beruht m. E. nicht zuletzt die endgültige Stellungnahme der U.S.A. zur Mandatsfrage.

Alle oben angeführten Verträge haben als Grundlage den Gedanken, nach Beendigung des Weltkrieges die deutschen Kolonien und Teile der Türkei zu annektieren und diese Gebiete den Siegerstaaten einzuverleiben. Demzufolge sahen sich die durch diese Verträge verpflichteten Mächte gezwungen, das Mandatssystem abzulehnen und für eine Annexion der deutschen Kolonien und Teile der Türkei einzutreten. Unter diesen Gesichtspunkten ist es verständlich, daß es die Hauptbestrebungen der Feindmächte waren, nachdem Wilsons Standpunkt hinsichtlich der Kolonialfrage bekannt worden war, Wilsons Ziel dadurch zu vereiteln, daß man für eine Aufteilung der deutschen Kolonien eintrat, ehe überhaupt die Verhandlungen über den zu bildenden Völkerbund begannen. Den ersten dahin zielenden Vorstoß durch Lloyd George am 23. 1. 1919 vereitelte Wilson. Aber schon am nächsten Tage meldeten sämtliche Dominions ihre Ansprüche auf deutsche Kolonien an. Hiergegen wandte sich Wilson wiederum in einer Rede, in der er ganz offen darauf hinwies, daß die gesamte Welt sich eine derartige Handlungsweise nicht werde bieten lassen[13]). Aber auch die anderen Mächte, wie Japan, Frankreich, traten für eine Annexion ein, indem sie gleichzeitig ihre Ansprüche auf deutschen Kolonialbesitz anmeldeten.

13) Wilson. Memoiren S. 212.

Dem trat Wilson durch seine bekannte Rede vom 27. 1. 1919 entgegen.

Die Hauptmächte mußten sich darauf, da Wilson von seinem Standpunkte nicht abwich, seinen Bestrebungen beugen. Im einzelnen ist bezüglich der Kämpfe um die Annahme des Mandatssystems zu sagen, daß als besonders eifriger Verfechter des Annexionsgedankens der „Vater des Mandatssystems" General Smuts, der Delegierte der südafrikanischen Union, und der australische Ministerpräsident Hughes auftraten. Der Widerspruch in Smuts Verhalten erklärt sich aus den bereits im § 9 d. A. ausgeführten machtpolitischen Erwägungen. Auch der französische Vertreter, der Kolonialminister Henry Simon, trat dem Standpunkte der Dominions bei. Für die endgültige Entscheidung der britischen Delegierten zu Gunsten des Mandatssystems war der Umstand ausschlaggebend, daß England sich bereits im Jahre 1915 libanesischen und syrischen Abordnungen, sowie dem König Hussein von Hedjaz gegenüber verpflichtet hatte, für die Schaffung selbständiger arabischer Staaten einzutreten, die aus Teilen des früheren türkischen Reiches gebildet werden sollten. Bei der Kolonialfrage handelte es sich aber nicht nur um die ehemals deutschen Kolonien, sondern auch um diese Gebiete der Türkei. Dies war letzten Endes dafür ausschlaggebend, daß die britischen Delegierten am 30. 1. 1919 dem Wilson'schen Standpunkte beipflichteten. Es kam darauf hinsichtlich der Mandatsfrage zu einer Einigung, und es wurde eine Regelung des Mandatssystems geschaffen, die als Art. 19 im Entwurf der Völkerbundssatzung ihren Niederschlag gefunden hat. Dieser Artikel wurde dann endgültig als Art. 22 in die Völkerbundssatzung aufgenommen.

Die Uebernahme erfolgte ohne wesentliche Abänderung. Insoweit die doch vorhandenen Abänderungen nicht rein stilistischer Natur sind, sondern inhaltliche Bedeutung haben, werden sie in der weiteren Untersuchung erörtert werden.

Zusammenfassend ist nach den bisherigen Ausführungen zu sagen, daß historisch betrachtet, der Begriff des völkerrechtlichen Mandats, wie ihn Art. 22 V.S. aufstellt, lediglich eine Zusammenfassung mehrerer völkerrechtlicher Grundsätze ist, von denen jeder einzelne eine mehr oder weniger lange geschichtliche Entwicklung hat.

II. Kapitel.

Rechtliche Betrachtung.

§ 11.

Nachdem in vorstehenden Ausführungen der Mandatsbegriff in seiner geschichtlichen Entwicklung betrachtet worden ist, soll nun zu seiner juristischen Festlegung geschritten werden. Wie bereits am Anfang der gesamten Untersuchung dargetan wurde, soll sich die Arbeit nur auf die ehemals deutschen Kolonien beschränken und deren weiteres Schicksal nach Loslösung vom Mutterlande behandeln.

Hierfür sind als Anhaltspunkte nur Art. 118, 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. gegeben. Im voraus sei bemerkt, daß bei allen juristischen Untersuchungen, bei denen die Rechtsnormen nicht klaren und einwandfreien Aufschluß geben, als letztes Auslegungsmittel der „Wille des Gesetzgebers" heranzuziehen ist. Dieses Mittel fehlt aber bei der vorliegenden Prüfung. Denn wie die historische Entwicklung zeigt, ist Art. 22 V.S. weniger als Rechtsnorm aufzufassen, die geschaffen wurde, um vorhandene Lücken des Rechts — hier des Völkerrechts — zu beseitigen, sondern er ist, — wie Professor Rappard, der Direktor der Mandatssektion des Völkerbundes zutreffend ausführte[14]) — eine Kompromißformel zwischen zwei Bestrebungen in der Frage der Art der Kolonialverwaltung — dem Annexionsprinzip und dem Prinzip der internationalen Verwaltung. Zwar verdanken die heutigen Gesetze ihre Entstehung meistens einem Kompromiß zweier oder mehrerer entgegenstehender Bestrebungen. Aber aus dem Entstehungsgange und den Verhandlungen läßt sich meistens feststellen, welche Tendenz letzten Endes sich durchgesetzt hat. Bei Art. 22 V.S. ist aber dies nicht der Fall. Denn hier hat keines der beiden Prinzipien sich durchsetzen können, sondern sie sind beide so ineinander verquickt worden, daß von dem Vorherrschen eines Prinzipes keine Rede sein kann. Das Fehlen dieses Auslegungsmittels ist hier aber, wie die weitere Untersuchung dartun wird, ohne Bedeutung, da die vorhandenen Rechtssätze selbst eine klare juristische Lösung geben.

14) Com. Per., des Mandats: Procès-Verbaux de la première session tenue à Genève, Genève 1921.

§ 12.

Die Kernfrage für die ganze juristische Festlegung des Mandatsbegriffes ist die, wer der Träger der Souveränität — der Gebietshoheit — über die fraglichen Kolonialgebiete ist. Bis zum Friedensschluß standen die Gebiete unter der Souveränität Deutschlands, soweit die früheren deutschen Kolonien in Frage kommen. Das weitere Schicksal bestimmt zunächst Art. 118, 119 V.F.V. Durch Art. 119 hat Deutschland seine ehemaligen Kolonien an die Alliierten abgetreten. Hierin ist eine Zession zu sehen, sodaß in diesem Moment die Souveränität über diese Gebiete auf die Alliierten überging. In Art. 118 Abs. II erklärt sich Deutschland im Voraus mit allen Maßnahmen einverstanden, die die Feindmächte hinsichtlich aller Rechte außerhalb des deutschen Reiches, auf die Deutschland verzichtet hat, in Zukunft treffen würden. Dem Verfasser erscheint es fraglich, ob diese Bestimmung sich auch auf den Verzicht auf die Kolonien bezieht; jedoch soll diese Streitfrage unerörtert bleiben, da sie — wie die weiteren Ausführungen zeigen werden — für die zur Beantwortung stehende Frage ohne Bedeutung ist. Für das weitere Schicksal der deutschen Kolonien ist ferner Art. 22 V.S. bedeutungsvoll. Im Abs. II Art. 22 V.S. ist bestimmt, daß zur Erreichung der in Abs. 1, dieses Artikels gesteckten Ziele die fraglichen Gebiete unter die Vormundschaft gewisser Staaten gestellt werden sollen. Diese Staaten haben ihr Amt als Mandatare des Bundes und in dessen Namen zu führen. Es wird hierdurch dem Völkerbunde ein Bestimmungsrecht über die Kolonien eingeräumt, das naturgemäß nur darauf beruhen kann, daß dem Bunde auch die Souveränität übertragen worden ist. Denn das Recht, den Mandatar zu ernennen — d. h. das Mandatsgebiet einem Staate zur Verwaltung übertragen — ist eine Verfügung über dieses Gebiet. Eine solche kann aber nur der treffen, der die Gebietshoheit besitzt. Eine ausdrückliche Bestimmung, durch die dem Völkerbunde die Souveränität über die ehemals deutschen Kolonien übertragen wird, enthalt die V.S. nicht. Aus den soeben dargelegten Gründen ist aber aus dem Wortlaut des Art. 22 Abs. II indirekt zu folgern, daß dem Völkerbunde die Souveränität übertragen worden ist.

Dies ergibt sich auch aus folgender Erwägung:

Theoretisch wäre es denkbar, daß zwar die Mandatare Beauftragte des Bundes sind, ohne daß dieser die Souve-

ränität besitzt. Aus dem Wortlaute des Art. 22 V.S. ergibt sich aber, daß bei dem Institute des Mandates nur drei Parteien vorhanden sind: Mandant, Mandatar und Mandatsgebiet. Der Mandant, d. h. der, der den Mandatar bestimmt, muß zwingender Weise der Träger der Souveränität sein. Denn das Mandatarernennungsrecht ist eins der elementarsten Rechte der Souveräns. Für das Vorhandensein einer 4. Partei, die der Träger der Souveränität sein könnte, und von der das Mandatarernennungsrecht an den Völkerbund abgetreten worden wäre, ist nicht der geringste Anhaltspunkt vorhanden. Schon aus diesen Erwägungen heraus ergibt sich die m. E. allein richtige Beantwortung der Frage nach dem Träger der Souveränität. Es ist dies ausschließlich der Völkerbund allein.

Entgegen dieser vom Verfasser vertretenden Ansicht steht die Praxis und ein großer Teil der Literatur auf einem anderem Standpunkte. Das Vorhandensein mehrerer Ansichten über obige Frage beruht hauptsächlich darauf, daß der V.F.V. und die V.S. 2 Zessionen der Gebietshoheit über die Mandatsländer enthalten. Das Verhältnis dieser Zessionen zueinander hat eine verschiedene rechtliche Beurteilung erfahren, auf Grund deren auch die Frage nach dem Souverän verschieden beantwortet wird. In folgendem soll nun die Ansicht des Verfassers bei gleichzeitiger Beurteilung der entgegengesetzten Meinungen näher begründet werden.

Nach meinem Dafürhalten sind Art. 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. nicht gleichwertige Bestimmungen. Art. 119, ist ein Teil des V.F.V. Dieser Vertrag ist rechtlich betrachtet„Vertrag", d. h. er ist entstanden durch Ineinandergreifen zweier entgegengesetzter Willen. Soweit es sich um die ehemals deutschen Kolonien handelt, stand der Wille Deutschlands, diese abzutreten, dem Willen der Feindmächte, die Kolonien zu erlangen, gegenüber. Hierdurch entstand Art. 119 V.F.V., der somit für die Vertragskontrahenten nur Berechtigungen schuf.

Art. 22 dagegen ist ein Teil der V.S.. Diese ist aber nicht Vertrag im Rechtssinne, sondern eine Gesamtvereinbarung, d. h. sie ist entstanden durch Vereinigung mehrerer gleichgearteter und übereinstimmender Willen, die gerichtet waren auf Schaffung eines neuen Rechtssubjektes, nämlich des Völkerbundes. Sie schafft somit objektives Recht für die, deren gleichgeartete Willen sich vereinigt haben.

Diese Gesamtvereinbarung derogiert demnach entgegenstehende Vertragsbestimmungen, im vorliegenden Falle Art. 119 V.F.V.[15]).

Zu untersuchen ist nun warum der V.F.V. eine Bestimmung über den deutschen Kolonialbesitz enthält, wenn schon durch Art. 22 V.S.. — ebenfalls ein Teil des V.F.V. — die Oberhoheit über die deutschen Kolonien auf den Völkerbund übergegangen ist, und ob diese Bestimmungen sich wiedersprechen. Dieser scheinbare Widerspruch erklärt sich aus juristischen, besonders aber auch aus tatsächlichen Gründen.

Beim Abschluß des V. F. V. war Deutschland noch nicht Mitglied des Völkerbundes, d. h. es unterstand nicht dem durch die V.S. statuierten Recht. Da aber Deutschland nach dem Willen der Gegner gleichfalls unter dieses Recht gestellt werden sollte, so konnte dies nur dadurch geschehen, daß Deutschland sich vertraglich verpflichtete, die Rechtsnormen der V.S. als für sich bindend anzuerkennen. Dies geschah dadurch, daß man die V.S. zum Bestandteil des V.F.V. machte. Nun erfolgte dies naturgemäß unter obigen allgemeinen Gesichtspunkte, nicht im Hinblick auf einzelne Bestimmungen. Wenn hieraus sich im einzelnen scheinbare Widersprüche ergeben, so läßt sich deren Klärung nur aus einem Vergleich der entgegenstehenden Bestimmungen und ihrer rechtlichen Bedeutung herbeiführen. Mit Ratification des V. F. V. ging die Oberhoheit über die damals deutschen Kolonien auf die Feindmächte über. In demselben Moment aber gelangte auch der Völkerbund zur Entstehung und seine Satzung trat in Wirksamkeit, d. h. kraft Art. 22 V.S. ging die Gebietshoheit über die ehemals deutschen Kolonien von den Feindmächten auf den Völkerbund über. Diese Rechtsvorgänge würden klarer sein, wenn im V.F.V. von Anfang an bestimmt worden wäre, daß Deutschland seinen Kolonialbesitz an den Völkerbund abtritt. Der Völkerbund

---

15) Aber auch nach der Schneider'schen Ansicht über den Rechtscharakter des Art. 22 V.S. als Vertragsbestimmung muß man Art. 22 V.S. den Vorrang vor Art. 119 V.F.V. geben. Denn Art. 22 enthält dann auch eine weitere Zession, d. h. er überholt Art. 119 V.F.V., so daß auch in diesem Falle Art. 119 V.F.V. mit Art. 22 V.S. nicht gleichwertig, sondern überholt ist (vgl. Schack in Strupp: Handwörterbuch des Völkerrechts Berlin-Leipzig 1929, S. 1011).

aber war nicht Vertragskontrahent des V.F.V. Eine solche Bestimmung wäre dann nur als Vertrag zu Gunsten eines Dritten anzusehen gewesen. Sie war aber aus tatsächlichen Gründen unmöglich. Denn der Völkerbund gelangte mit Ratifikation des V. F. V., also gleichzeitig mit dessen Wirksamwerden, zur Entstehung. Wären nun die Mandatsgebiete durch eine Bestimmung auf den Völkerbund direkt übergegangen, so hätte dieser sogleich sie übernehmen müssen, bzw. sogleich den Mandatar bestimmen müssen. Es hätten auch gleichzeitig die durch Art. 22 V.S. vorgesehenen Kontrollorgane in Tätigkeit treten müssen, denn nach Art. 22 V.S. übt der Völkerbund die Verwaltung nicht selbst aus, sondern er überläßt sie Mandataren. Zu der nach Art. 22 V.S. notwendigen Mandatsverwaltung gehören aber auch unumstößlich die hierzu bestimmten Kontrollorgane. Hierzu wäre eine umfangreiche Organisation nötig gewesen, die der Völkerbund in der ersten Zeit seines Bestehens naturgemäß nicht hatte und haben konnte. Bei dieser Sachlage war es daher das Gegebenste, die ehemals deutschen Kolonien zunächst von dem Mutterlande zu lösen. Wann dann tatsächlich der Völkerbund die ihm zustehende Oberhoheit würde ausüben können, war nur eine Frage der Zeit. Inzwischen aber konnten die fraglichen Gebiete nicht ohne jegliche Verwaltung sein. Diese wurde von den Feindmächten ausgeübt; dieser Zustand bedurfte aber der völkerrechtlichen Sanktionierung. Denn die weitere Verwaltung durch die Feindmächte nach Abschluß des V.F.V. wäre bei einer direkten Ueberleitung der Gebietshoheit auf den Völkerbund ohne rechtliche Basis gewesen. Somit war Art. 119 V.F.V. nötig, um die Stellung der Feindmächte als Verwalter der ehemals deutschen Kolonien Deutschland gegenüber zu rechtfertigen.

Es ist ferner auch folgendes zu beachten: Die Feindmächte hatten schon vor Friedensschluß die Kolonien besetzt und verwaltet. Nichtsdestoweniger blieben diese Gebiete rechtlich Bestandteile des Mutterlandes. Die Feindmächte hatten außerdem bereits vor Friedensschluß auch über die Kolonien verfügt, indem sie an die Schaffung des Völkerbundes gingen und diesem die Gebietshoheit übertragen wollten. Diese Verfügung war zwar vor Friedensschluß nicht wirksam geworden. Sie bedurfte aber zu ihrer rechtlichen Begründung und Wirksamwerden einer rechtlichen Basis. Die Verfügenden mußten also erst selbst einmal die

Gebietshoheit erlangen, um ihre anticipierte Weiterververfügung berechtigt werden zu lassen. Dies geschah eben durch Art. 119 V.F.V. Es ergibt sich also auch hieraus, daß Art. 119 V.F.V. nur das Provisorum gegenüber dem Definitium, dem Art. 22 V.S., d. h. daß Art. 22 V.S. die stärkere Bestimmung ist.

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich also, daß Art. 119 V.F.V., einmal aus tatsächlichen Gründen und aus rechtlichen Gesichtspunkten unbedingt notwendig war, zum anderen aber auch nicht im geringsten einen Widerspruch zu Art. 22 V.S. enthält. Art. 119 V.F.V. stellt — wie noch einmal hervorgehoben werden soll nur ein Provisorum dar, während Art. 22 V.S. das Definitivum ist. Es liegt somit kein Grund vor, gewagte Konstruktionen zur rechtlichen Erklärung des oben angeführten scheinbaren Widerspruches zwischen diesen beiden Bestimmungen anzustellen. Nach meinem Dafürhalten beruhen die über diese Frage bestehenden gegenteiligen Ansichten lediglich auf einer Verkennung der rechtlichen Bedeutung des Art. 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. Diese Streitfragen wären gegenstandslos, wenn der Völkerbund, wenn auch nur die kürzeste Zeit, später als der V.F.V. zur Entstehung gelangt wäre. Denn dann wären beide Zessionen ebenfalls notwendig gewesen, aber ihre Notwendigkeit wäre klarer zu Tage getreten, sodaß auch der geringste Anschein eines Widerspruches vermieden worden wäre. Daß dies nun nicht der Fall ist, ist lediglich eine willkürliche Bestimmung der Feindmächte, die aber naturgemäß die Rechtsnatur des Art. 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. und ihr gegenseitiges Verhältnis nicht ändern kann. Zusammenfassend ist also zu sagen, daß die Gebietshoheit über die ehemals deutschen Kolonien durch Art. 119 V.F.V. auf die Alliierten und im gleichen Moment durch Art. 22 V.S. auf den Völkerbund übergegangen ist, d. h. Träger der Souveränität über die ehemals deutschen Kololonien ist der Völkerbund.

Hierzu hat der Völkerbund selbst nicht ausdrücklich Stellung genommen. Aber aus den Verhandlungen im Schoße des Völkerbundes, sowie aus den angewandten Methoden läßt sich eine von der Ansicht des Verfassers abweichende Stellungnahme des Völkerbundes ersehen. Der Belgier Hymans macht im August 1920 zur Frage der Mandatsverleihung folgende Ausführungen, denen sich dann der Völ-

kerbund voll und ganz angeschlossen hat[16]): 2 Rechtstitel seien vorhanden, Art. 118, 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. Nach den Bestimmungen des V.F.V. sei die Gebietshoheit über die ehemals deutschen Kolonien auf die Alliierten übergegangen. Andererseits aber bestimmte Art. 22 V.S., daß die Gebiete im Namen des Völkerbundes verwaltet werden müssen. Es ergebe sich hieraus für das formale Verfahren bei der Mandatsverleihung, daß die Alliierten den Mandatar zu bestimmen und diesen dem Völkerbundsrat mitzuteilen haben. Dieser müsse von der Ernennung Kenntnis nehmen und habe den fraglichen Staat als mit dem Mandat bekleidet zu bezeichnen. Nach der Ansicht des Völkerbundes wirken somit bei der Mandatarernennung die Alliierten und der Bund mit. Die Mandatarernennung ist aber ein Ausfluß der Gebietshoheit. Aus obigen Ausführungen ist zwingenderweise somit zu folgern, daß nach Ansicht des Völkerbundes die Gebietshoheit nicht der Bund allein, sondern im Verein mit den Hauptmächten besitzt.

Die gleiche Ansicht ist in der Literatur mehrfach vertreten, namentlich ist zu erwähnen, daß auch deutscherseits dieser Standpunkt, z. B. von Schneider vertreten wird. Zur Widerlegung dieser Ansicht ist zunächst das zur Begründung der Stellung des Verfassers Dargetane anzuführen. Außerdem stehen ihr allgemeine Gesichtspunkte entgegen. Betrachtet man die Sachlage nach obiger, vom Völkerbunde vertretenen Ansicht, so würden tatsächlich die Hauptmächte den Mandatar ernennen. Der Völkerbund würde rein formal diese Ernennung bestätigen. Hierdurch würden die Hauptmächte eine Doppelstellung einnehmen. Sie würden einmal handeln als Hauptmächte, zum anderen als Mitglieder des Bundes. Sie würden demnach zweimal auf das Schicksal der Mandatsgebiete einwirken. Dieser doppelten Stellung gegenüber wäre die Bedeutung des Völkerbundes, der eine durchaus neutrale und objektive Instanz sein soll, so eingeengt, daß sie sich nicht mehr praktisch auswirken könnte. Denn die oben genannte Bestätigung müßte immer erfolgen, wenn die übrigen Bestimmungen des Art. 22 V.S. erfüllt sind. Es wäre überhaupt kaum ein Fall denkbar, in dem der Völkerbund die Bestätigung verweigern könnte. Das Bestätigungsrecht wäre daher in Wirklichkeit vollkommen bedeutungslos und würde lediglich

16) Journal Officiell de la S. d. N. Sept. 1920. S. 336 ff.

eine Farce sein, die jedenfalls nicht dem Begriffe der Ausübung eines Hoheitsrechtes entsprechen würde. Dem Völkerbunde würden daher nur die Kontrollrechte des Art. 22 V.S. zustehen. Wollte man aber nur diese dem Völkerbund einräumen, so hätte es nicht erst der Schaffung des Mandatsinstitutes durch die V.S. bedurft. Es hätte dann vollkommen genügt, diese Kontrollrechte dem Völkerbunde durch eine Bestimmung des V.F.V. oder eines besonderen Abkommens zuzusprechen.

Außerdem würden die sich aus der Ansicht des Völkerbundes ergebenden Konsequenzen auch dem ganzen Sinne des Art. 22 V.S. widersprechen. Denn nach Art. 22 V. S. Abs. 1, ist die Entwicklung und das Wohlergehen der Mandatsgebiete und ihrer Bevölkerung eine „heilige Aufgabe der Zivilisation". Es handelt sich hier also nicht um einzelne Aufgaben einer kulturellen Mission, sondern ganz allgemein um das Wohlergehen und die Förderung von noch nicht zur Selbstverwaltung reifen Völkern. Dies allgemein gesteckte Ziel kann natürlich nicht von einem oder einer beschränkten Anzahl von Staaten, sondern nur von dem großen Verbande der zivilisierten Staaten erreicht werden. Der Sinn des Art. 22 V.S. ergibt also auch, daß lediglich der Völkerbund, der ja der große Staatenverband ist, die Oberhoheit über die ehemals deutschen Kolonien haben muß.

Es würde auch m. E. die Erreichung des oben genannten Zieles in Frage gestellt sein, wenn die Hauptmächte die Träger der Souveranität wären, da sie ja auch die Mandatare sind. Es wäre somit schwerlich eine objektive, dem Sinne des Art. 22 V.S. entsprechende Ausübung der Souveränität zu erwarten, da ja die Hauptmächte als Mandatare das größte Interesse daran haben müssen, eine einseitige, ihren eigenen machtpolitischen Interessen entsprechende Verwaltung einzuführen. Die Mandatsverwaltung soll aber nach Art. 22 V.S. die Ausübung einer Vormundschaft sein. Vormundschaft bedeutet aber, anderen beizustehen und für den anderen — das Mündel — zu sorgen, d. h. eine vormundschaftliche Verwaltung hat einzig und allein nur die Interessen des Mündels — hier der Mandatsgebiete — zu beachten und muß demnach in durchaus uneigennütziger Weise von dem Vormund ausgeübt werden. (Schack in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechtes, Berlin-Leipzig 1929 Bd. III. S. 1008).

Schneider[17]) sucht eine Erklärung seiner Ansicht durch n. m. E. juristisch unmögliche Konstruktionen zu geben. Im einzelnen soll hierauf nicht eingegangen werden, da dies im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen würde. Schneider erkennt zunächst an, daß Art. 22 V.S. eine Gesamtvereinbarung, Art. 119 V.F.V. eine Vertragsbestimmung ist. Die hieraus sich ergebenden Folgerungen aber versucht er durch längere Ausführungen zu umgehen, in denen er die rechtliche Vorherrschaft einer Gesamtvereinbarung vor einer Vertragsbestimmung abstreitet. Dies ist aber ein Widerspruch, der die Schneider'sche Ansicht von selbst richtet. Dann entweder erkennt man die Rechtsnatur einer Gesamtvereinbarung an, und zieht daraus die logischen Schlüsse, oder man tut es nicht. Einen dritten Weg gibt es nicht. Die von Schneider gemachten Ausführungen beruhen auf einer vollkommenen Verkennung des Begriffes „Wollen". Bei Art. 119 V.F.V. standen sich, w. b. in § 12 d. A. ausgeführt ist, zwei entgegengesetzte Willen gegenüber, nämlich der Wille Deutschlands die Kolonien abzutreten, und der Wille der Feindmächte, die Kolonien zu erwerben. Daß durch Vollziehung dieser Willen ein neuer Zustand für die Zukunft eintrat, gibt aber Art. 119 V.F.V. nicht die gleiche rechtliche Bedeutung, die Art. 22 V.S. hat. Denn dieser Zustand wurde nicht „gewollt", höchstens gewünscht, der Wille der Parteien erstrecke sich lediglich auf „geben" bezw. „nehmen". Die V.S. ist aber entstanden durch Vereinigung mehrerer gleichartiger Willen, die auf Schaffung eines zukünftigen Zustandes, nämlich auf Gründung des Völkerbundes, gerichtet waren. Hier war also der zukünftige Zustand Gegenstand des Wollens. Es ist also direkt falsch, wenn Schneider den Unterschied zwischen Vertrag und Vereinbarung mit der Begründung abstreitet, daß die „Willensrichtung" bei Art. 119 V.F.V. und Art. 22 V.S. nicht einen Unterschied der rechtlichen Bedeutung dieser Bestimmungen ergeben kann. Es liegen überhaupt nicht anders gerichtete, sondern vielmehr vollkommen andere Willen vor. (Vgl. hierzu Binding: Zum Werden und Leben der Staaten München und Leipzig 1920 S. 191 ff.).

Hinsichtlich der Frage nach dem Träger der Gebietshoheit über die Mandatsgebiete werden in der Literatur noch andere Ansichten vertreten. Nach Rolin[18])

17) In seinem zitierten Werke. S. 43 ff.

18) In seinem zitierten Werke. S. 335 ff.

ruht die Souveränität über die Mandatsgebiete bei dem fraglichen Mandatar. Dieselbe Ansicht vertritt z. B. auch Fauchille[19]) hinsichtlich der B- und C-Mandate, ebenso auch Wright[20]) Rolin begründet seine Ansicht aus Abs. 8 des Art. 22 V. S. Nach dieser Bestimmung setzen im Regelfalle die Bundesmitglieder und nicht der Bund die Machtbefugnis des Mandatars fest. Dieses könnten naturgemäß nur die Mächte sein, die die Gebietshoheit über die fraglichen Gebiete besitzen. Das seien aber nach Art. 119 V.F.V. die Alliierten. Diese hätten nach Abschluß der Mandatsverträge ihre Gebietshoheit, die sie durch Art. 119 V.F.V. von Deutschland abgetreten erhalten hätten, weiterhin auf den jeweiligen Mandatar zediert. Lediglich die Kontrollrechte seien auf den Völkerbund übergegangen. Diese Ansicht beruht auf einer vollkommenen Verkennung der Bedeutung des Abs. 8 Art. 22 V.S. Abs. 2 Art. 22 V.S. ist hierbei vollkommen außer acht gelassen worden. Denn dieser Absatz regelt die Verleihung der Mandate. Abs. 8 Art. 22 V.S. ist lediglich eine Spezialbestimmung und regelt im gesamten Rahmen der Verleihung die Festsetzung der Mandatssatzung. Die Unhaltbarkeit dieser Ansicht ergibt sich aus dem hieraus zu folgernden, von Rolin auch gezogenen Schlüsse, daß das ganze Mandatssystem einer Annexion der fraglichen Gebiete gleichkommt. Gerade die Annexion der jetzigen Mandatsgebiete aber sollte durch Schaffung des Mandates vermieden werden, denn das Mandat ist eine Einrichtung rein ethischer Art, „die insbesondere jeder Machtpolitik diametral entgegengesetzt ist". (Schack in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts Berlin-Leipzig 1929 Bd. III. S. 1007).

Dieser Ansicht stehen auch die Art. 120, 257 V. F. V. entgegen. Nach Art. 120 V.F.V. geht das Eigentum in den Mandatsgebieten nicht auf die Mandatare, sondern auf die Regierungen über, die die Verwaltung in diesen Gebieten ausüben. Diese Uebertragung findet statt, ohne daß weder das Gebiet noch die Mandatarmacht einen Teil „des Schuldendienstes des Reiches oder der deutschen Staaten übernimmt". Der Grund hierfür liegt darin, daß die Werte nicht auf den Mandatar als annektierenden Staat, sondern in seiner Eigenschaft als Mandatar über-

19) In seinem zitierten Werke I. S. 297 ff.
20) In seinem zitierten Werke. S. 696 ff.

gehen (Art. 257 V.F.V.). Hierauf beruht auch die Fassung des Art. 120 V.F.V., der von Regierungen spricht, die die Regierungsgewalt ausüben". Aus Art. 254 V.F.V. folgt ferner, daß der bekannte völkerrechtliche Grundsatz, daß der Rechtsnachfolger auch die Schulden des erworbenen Gebietes zu übernehmen hat, auch im V.F.V. angewendet worden ist. Daraus aber, daß für die Mandatsgebiete dieser Grundsatz nicht angewendet worden ist, folgt klar und deutlich, daß die Mandatare nicht die Rechtsnachfolger des deutschen Reiches, d. h. nicht Träger der Souveränität über die Mandatsgebiete sind.

Wright[20]) vertritt ebenfalls die Ansicht, daß die Souveränität über die Mandatsgebiete auf die Mandatare übergegangen sei, allerdings könnten diese nur mit Zustimmung des Völkerbundes handeln. Aus dieser Einschränkung allein schon ergibt sich die Unhaltbarkeit der Wright'schen These. Denn die letzte und ausschlaggebende Entscheidung liegt nach dieser Ansicht beim Völkerbunde. Dieser muß demnach auch die „suprema potestas", die Souveränität haben. Für die A-Mandate vertritt Fauchille[21]) die Ansicht, daß die Gebietshoheit über diese Länder bei dem Mandatar und dem Mandatsgebiet liegt.

Ferner wird die Ansicht vertreten, daß die Souveränität beim Völkerbunde und dem Mandatsgebiete liegt[22]).

Beide Thesen sind ebenfalls rechtlich unbegründet. Einmal steht dem schon entgegen, daß eine Teilung der Souveränität begrifflich nicht denkbar ist. Zum anderen aber ist auch bei diesen Ansichten der Abs. 2, des Art. 22 V.S. vollkommen außeracht gelassen worden. Daß der Mandatar nicht die Gebietshoheit haben kann, ist bereits oben begründet worden. Das Mandatsgebiet selbst kann sie ebenfalls nicht haben. Denn dies würde dem ganzen Sinne des Art. 22 V.S. widersprechen. Für diese Gebiete ist ja durch Art. 22 V.S. das zukünftige Schicksal geregelt worden, da sie noch nicht selbständig und zur Selbstverwaltung nicht reif sind. Es ist daher vollkommen unlogisch, diesen Gebieten die höchste Gewalt zuschreiben zu wollen. Es gilt dies auch ohne die geringste Einschränkung für die A-Mandate. Denn auch diese sind nach dem Wortlaute des

21) Fauchille a. a. O. Tome I S. 298 ff.

22) Fauchille. The Scope of Mandates. S. 294 ff.

Art. 22, V.S. noch nicht zur Selbstverwaltung reif. Die Mandatsgebiete können somit nicht ihr eigenes Schicksal bestimmen, d. h. sie können nicht die Gebietshoheit haben.

In diesem Zusammenhange ist noch auf die Stellung der U.S.A., die ja die V.S. und den V.F.V. nicht unterzeichnet haben, zu dieser Frage einzugehen. Die U.S.A. machen ein Mitverfügungsrecht über die Mandatsgebiete für sich geltend und begründen dies lediglich mit der Tatsache ihrer Beteiligung am Weltkriege. Das Verfügungsrecht hätten die Hauptmächte durch den Sieg im Weltkriege erlangt, somit haben auch die U.S.A. es erhalten. Diesen Standpunkt haben die U.S.A. nach außen dokumentiert durch eine Note vom 20. 11. 1920, die sie an England anläßlich der Frage nach der Ausbeutung der Petroleumquellen in Mesopotamien richteten. Ferner tritt er zutage in dem Protestschreiben der U.S.A. vom 23. 2. 1921, an den Völkerbundesrat, durch das der Ueberlassung der Insel Yap an Japan widersprochen wurde[23]). Dieser Stellungnahme der U. S. A., die nicht nur der Ansicht des Verfassers, sondern auch der der Hauptmächte entgegensteht, haben die Alliierten nicht widersprochen. Eine Klärung dieser Streitfrage ist nicht herbeigeführt worden, indem man durch Kompromißformeln, in denen die Ansprüche der U. S. A. berücksichtigt wurden, jeglichen offenen Konflikt vermied.

Der Standpunkt der U.S.A. entbehrt jeglicher rechtlichen Grundlage und stützt sich allein auf machtpolitische Gründe. Die Zweckbestimmung des Völkerrechts ist es zwar, den Verkehr der Staaten untereinander unter Rechtsnormen zu bringen, um die einzelnen Vorgänge im internationalen Verkehr rechtlich zu regeln. Jedoch lassen sich hierbei häufig Ausnahmen feststellen. Dies beruht darauf, daß im Völkerrecht im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht eine Macht fehlt, die gegebenenfalls mit Zwangsmitteln die Innehaltung der Rechtsnormen erzwingt. Aus diesem Grunde spielt im Verkehr der Staaten untereinander die Machtfrage oft die entscheidende Rolle, sodaß oft sogar bestehende Rechtsnormen übergangen werden. So ist auch hier die Stellung Amerikas lediglich gestützt auf die Macht, die die U.S.A. durch den Weltkrieg erlangt haben. Der Standpunkt der U.S.A. ist rechtlich vollkommen

23) Journal Officiel de la S. d. N. 1921. Nr. 2. S. 139.

haltlos. Denn die U.S.A. haben ihre Rechte gegenüber den Alliierten geltend gemacht. Es ist aber unerheblich, ob zwischen den U.S.A. und den Feindmächten diesbezügliche Vereinbarungen bei Eingreifen der U.S.A. in den Weltkrieg getroffen worden sind oder nicht. Denn selbst wenn solche vorliegen — was anzunehmen ist — so sind sie rechtlich für die Mandatsfrage unbeachtlich. Denn die Mandatsgebiete stehen nicht unter der Souveränität der Feindmächte. Souverän ist einzig und allein der Völkerbund. Wenn trotzdem die Forderungen der U.S.A. vom Völkerbunde, gegen den die U.S.A. keinerlei Ansprüche haben, berücksichtigt worden sind, so erklärt sich dies aus oben angeführten machtpolitischen Gründen.

Kurz zusammengefaßt ergibt sich also aus den bisherigen Ausführungen: Der Souverän über die ehemals deutschen Kolonien ist einzig und allein der Völkerbund[24]).

§ 13.

Unter Zugrundelegung des bisherigen Ergebnisses soll nun zur weiteren rechtlichen Betrachtung des Mandatsbegriffes geschritten werden. Zunächst ist die Frage nach dem Mandanten und seiner Stellung zu beantworten.

Sie wird sehr verschieden beantwortet. Dies hängt damit zusammen, daß allgemein anerkannt wird, daß Mandant nur der ist, der die Gebietshoheit besitzt. Nun ist die Frage nach dem Inhaber der Gebietshoheit verschieden beantwortet worden. Hierauf gründet sich auch die Verschiedenheit der Beantwortung der aufgeworfenen Frage.

---

24) An der Fähigkeit des Völkerbundes Träger von Rechten und Pflichten also auch der Souveränität über die Mandatsgebiete zu sein, d. h. Rechtssubjekt sein, ist m. E. nicht zu zweifeln. Denn der Völkerbund ist nach der herrschenden, nach meinem Dafürsein richtigen Ansicht ein Staatenbund. Alle nach der Definition des Staatenbundes Jellineks (Allgem. Staatenlehre S. 762) erforderlichen Voraussetzungen sind beim Völkerbunde gegeben. Ein Staatenbund ist aber im Völkerbund stets als Rechtsubjekt angesehen worden. Für die Rechtssubjektivität des Völkerbundes spricht schon seine ganze Organisation. Er tritt seinen Mitgliedern als Einheit gegenüber, die ihren Willen durch Beschlüsse faßt, die den Mitgliedern gegenüber Rechte und Pflichten hat.

Auf das Für und Wider dieser verschiedenen Ansichten braucht daher nicht eingegangen zu werden, da hier dieselben Gründe anzuführen wären, wie im § 12 d. A. Vom Standpunkt des Verfassers aus ist Mandant der Völkerbund. Diese Ansicht wird gestützt durch den Wortlaut des Art. 22 V.S., nach dem die Mandatare „Mandatare des Bundes" sind, d. h. alle dem Mandatar zustehenden Rechte sind Rechte des Völkerbundes. Denn auf Grund des Art. 22 V.S. sind alle Hoheitsrechte auf den Völkerbund übergegangen. Irgendwelche Ausnahmen macht weder Art. 22 V.S., noch lassen sich diese aus anderen Bestimmungen herleiten. (Vergl. Schack in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechtes S. 1011).

Für die Stellung des Mandanten ist folgendes ausschlaggebend:

Die Ausübung der Mandatsverwaltung durch die Mandatare erfolgt im Namen des Völkerbundes. Dieser ist niemanden gegenüber verantwortlich, soweit eine rechtliche Verantwortung in Frage kommt, da eine höhere Instanz, die über dem Völkerbund steht, nicht vorhanden ist. Eine moralische Verantwortlichkeit der gesamten Welt gegenüber hat aber der Völkerbund selbst ausdrücklich anerkannt[25]).

Hiergegen ist aber der Mandatar dem Mandanten gegenüber rechtlich verantwortlich. Dies zeigt sich äußerlich dadurch, daß dem Mandanten gewisse Rechte gegeben worden sind. Solche sind zunächst im Art. 22 V.S. statuiert. Nach Art. 22 V.S. Abs. 7 ist der Mandatar verpflichtet, alljährlich einen Bericht über die Verwaltung des ihm anvertrauten Mandatsgebietes dem V. B. R. vorzulegen. Nach Abs. 9 Art. 22 V.S. hat die Mandatskommission, das durch Beschluß des V.B.R. vom 1. 12. 1920 geschaffene Hilfsorgan des Rates, den Bericht entgegenzunehmen, und nach Prüfung hierüber sein Gutachten zu erstatten. Zur Sicherung eines objektiven Verfahrens besteht die Kommission aus 11, früher aus 9 Mitgliedern. Diese dürfen in keinem Abhängigkeitsverhältnisse zu ihrem Heimatstaate stehen. Die Mehrzahl der Mitglieder muß außerdem Staaten angehören, die nicht Mandatare sind. Das Prüfungsverfahren selbst ist durch einen Beschluß vom 1. 12. 1920 eingehend geregelt worden. Hervorzuheben ist besonders, daß bei der Prüfung

25) Bericht von Hymans vom 5. 8. 1920. Drucksache Nr. 161.

ein Vertreter des betreffenden Mandatarstaates anwesend ist, der erforderlichenfalls ergänzende Auskünfte zu geben hat.

Neben diesen im Art. 22 V.S. verankerten Rechten hat der Völkerbund noch ein weiteres Mittel zur Ueberwachung der Mandatsverwaltung. Es ist das durch einen Beschluß des V.B.R. vom 31. 1. 1921 geschaffene sog. Petitionsrecht. Durch dieses werden die Bewohner der Mandatsgebiete oder einzelne ihrer Gemeinwesen und auch außenstehende Dritte in die Lage versetzt, bei Mängeln in der Mandatsverwaltung sich beschwerdeführend unmittelbar an den Völkerbund zu wenden. Der wesentliche Unterschied zwischen dieser und den oben beschriebenen Informationsquellen liegt darin, daß das Petitionsrecht insofern ein objektiveres Verfahren garantiert, als ja hierbei dem Völkerbunde nicht vom Mandatare gefärbte Berichte vorgelegt werden können. Denn vorhandene Mängel in der Mandatsverwaltung werden hier von den davon Betroffenen oder daran Interessierten dem Völkerbunde unterbreitet, ohne daß der Mandatar grundsätzlich in seinem Interesse liegende Abänderungen vornehmen kann. Es sind zwei Arten von Petitionen zu unterscheiden. Die Petitionen, die von den Einwohnern oder Gemeindeverbänden der Mandatsgebiete ausgehen, müssen durch Vermittlung der betreffenden Mandatarmacht, die hierzu Stellung nehmen kann, an den Generalsekretär des Völkerbundes eingebracht werden. Petitionen, die von einer anderen Seite ausgehen, werden an den Präsidenten der Mandatskommission überwiesen. Hier ist wiederum ein weiterer Unterschied gemacht worden. Ueber wichtigere Petitionen wird zunächst die Stellungnahme der Mandatarmacht eingeholt, diese und die Petition selbst werden dann von dem Ausschusse geprüft und gelangen hiernach zur Kenntnis des V.B.R. und der Völkerbundsmitglieder. Ueber die weniger wichtigen Petitionen berichtet der Präsident der Mandatskommission allein. Allerdings ist der Grundgedanke, der bei Schaffung des Petitionsrechtes grundlegend war, nämlich eine objektive Informationsquelle für den Völkerbund zu schaffen, durch mehrere Modifikationen, z. B. das Verbot die Beschwerden vom Beschwerdeführer mündlich vortragen zu lassen, eingeengt worden. Weitere Ausführungen hierüber gehören nicht in den Rahmen dieser Arbeit und sollen daher nicht angestellt werden.

Ob und welche Machtmittel der Völkerbund hat, um evt. vorhandene Mängel zwangsweise zu beseitigen, und welches Mittel ihm bei groben Verstößen des Mandatars gegen die ihm obliegenden Verpflichtungen zusteht, soll erst weiter unten im § 16 d. A. untersucht werden.

Es sei noch einmal kurz festgestellt: Mandant ist der Völkerbund[26]).

§ 14.

Im Folgenden soll die Frage, wer das Mandat übernehmen kann, beantwortet werden. Art. 22 V.S. besagt einmal, daß Mandatar nicht eine Einzelperson sein kann. Zum anderen stellt er zwei Voraussetzungen auf. Der Mandatar muß eine „fortgeschrittene Nation" und außerdem zur Uebernahme des Mandates bereit sein. Die Bestimmung darüber, ob ein Staat „fortgeschritten" im Sinne des Art. 22 V.S. ist, steht nach Ansicht des Verfassers dem Völkerbunde zu. Denn dieser ist der Inhaber der Gebietshoheit über die Mandatsländer und muß daher auch entscheiden können, wem er die Verwaltung seiner Gebiete anvertrauen kann und will. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen Mandatsbegriffe. Mandat, Auftrag, ist ein Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggeber und Beauftragten, durch welches letzterem die Ausübung bestimmter Rechte oder Pflichten des Auftraggebers übertragen wird[27]). Der Charakter des Mandats als Vertrauensverhältnis zeigt aber, daß es naturgemäß ureigenste Willensentschließung des Auftraggebers sein muß, wem er das Vertrauen entgegenbringen kann, ihm die Wahrnehmung seiner Rechte zu überlassen. Die zweite Bedingung, daß der Mandatar zur

26) Ueber die Rechtssubjektivität des Völkerbundes s. § 12 dieser Arbeit.

27) Vergl. hierzu Schack in Strupp, Wörterbuch des Völkerrechts. Dort wird zwar das Mandat als Vertrag sui generis bezeichnet, d. h. auch ein Auftrag im Sinne des Zivilrechts liegt nicht vor. Aber wenn man auch ein zivilrechtliches Mandat im Art. 22 V.S. nicht sehen, also auch nicht zivilrechtliche Vorschriften anwenden kann, so ist doch beim völkerrechtlichen Mandat nach dem Wortlaut des Art. 22 V.S. der Mandatar „Beauftragter" des Bundes, d. h. ihm ist etwas, was dem V.B. eigentlich zusteht, übertragen worden. Hierzu ist aber gegenseitiges Vertrauen nötig.

Mandatsübernahme bereit sein muß, ist erst neu in der endgültigen Fassung des Art. 22 V.S. aufgetaucht. Die erste Formulierung vom 14. 2. 1919 enthielt diese Bestimmung nicht. Sie wurde auf Veranlassung Wilsons aufgenommen, um den U.S.A. die Möglichkeit zu verschaffen, eine Mandatsübernahme abzulehnen. In diesem Zusammenhange ist als besonders wichtig hervorzuheben, daß Mandatare nicht „fortgeschrittene Staaten", sondern „fortgeschrittene Nationen" sind. Die Bedeutung dieser Ausdrucksweise ist insofern erheblich, als dadurch festgelegt ist, daß auch die Dominions, die völkerrechtlich nicht „Staaten" sind, Mandatare sein können. Dies ist die logische Folgerung aus Art. I Abs. 2 V.S., nach welchem auch die Dominions Mitglieder des Bundes sein können. Wer aber Mitglied des Bundes sein kann, muß auch für diesen Geschäfte wahrnehmen können.

Eine andere wichtige und äußerst umstrittene Frage ist die, ob ein Staat, der nicht Bundesmitglied ist, Mandatar werden kann. Nach Ansicht des Verfassers ist diese Frage zu verneinen. Die Begründung ergibt der Wortlaut des Art. 22 V.S. Abs. 5. Dort ist gesagt, daß dem Güteraustausch und Handel der anderen Bundesmitglieder die gleiche Betätigungsmöglichkeit gesichert werden muß. Aus „anderen Bundesmitgliedern" folgt zwingenderweise, daß der Mandatar Bundesmitglied sein muß, denn sonst wäre die Bezeichnung „anderen" widersinnig.

Eine weitere Begründung liegt in der Aufnahme der Bestimmung, daß der Mandatar zur Mandatsübernahme bereit sein muß.

Denn diese vollkommen selbstverständliche Bestimmung kann einen Zweck nur dann haben, wenn der Mandatar zur Uebernahme des Mandates gezwungen werden könnte. Dies kann aber nicht bei einem Staate der Fall sein, der nicht Mitglied des Bundes ist. Lediglich Mitglieder des Bundes, die ja dessen Beschlüssen unterworfen sind, könnten theoretisch durch Bundesbeschluß zur Mandatsübernahme gezwungen werden. Diese Möglichkeit schließt die oben angeführte Bestimmung aus. Diese Ansicht wird nicht durch die Tatsache entkräftet, daß den U.S.A. das Mandat über Armenien angeboten wurde, obwohl die U. S. A. nicht Bundesmitglied sind. Denn das Mandat wurde am 25. 4. 1920 Wilson angeboten und vom Senat der U.S.A. am 31. 5. 1920 abgelehnt, während die Nichtteilnahme der

U.S.A. am Völkerbunde erst am 12. 4. 1921 von Präsident Harding in seiner Antrittsbotschaft an den Kongreß erklärt wurde. Das Mandatsangebot erfolgte demnach schon in der Zeit, zu der die Nichtteilnahme der U.S.A. am Völkerbunde noch nicht feststand, der Beitritt zum Völkerbunde vielmehr erwartet wurde. Infolge der Nichtannahme des Mandats sind auch alle die Streitfragen, die sich bei der Annahme des Mandats und der späteren Nichtteilnahme am Völkerbunde ergeben hätten, nicht zur Entstehung gelangt. Sie sollen daher nicht erörtert werden.

Der Mandatar hat im übrigen sein Amt als Mandatar und im Namen des Bundes auszuüben. Er ist diesem in der im § 13 d. A. beschriebenen Art verantwortlich. Seine Stellung gegenüber dem Mandatsgebiete und dessen Bevölkerung soll nun im folgenden Paragraphen der Arbeit untersucht werden.

§ 15.

Für das Mandatsgebiet stellt Art. 22 V.S. ebenfalls zwei Bedingungen auf. Es muß einmal ein Gebiet sein, das infolge des Weltkrieges aufgehört hat unter der Souveränität seines früheren Mutterlandes zu stehen. Es muß ferner von einer Bevölkerung bewohnt sein, die noch nicht in der Lage ist, die Geschicke des Landes selbständig zu leiten. Liegen beide Voraussetzungen vor, so ist das Gebiet unter Mandatsverwaltung zu stellen. Es folgt hieraus demnach, daß sämtliche ehemals deutschen Kolonien Mandatsländer sind, da bei ihnen die erwähnten Voraussetzungen vorliegen. Dies ist im allgemeinen auch niemals bestritten worden. Nur von französischer Seite wurde eine Zeitlang eine gegenteilige Ansicht vertreten.

Der Berichterstatter René Besnard[28]) führte vor der Deputiertenkammer aus, Frankreich habe Togo und Kamerun nicht als Mandate, sondern als neue Kolonien erhalten. Diese Gebiete seien integrierende Bestandteile Frankreichs geworden. Lediglich eine Einschränkung sei vorhanden. Frankreich sei verpflichtet, bei der Verwaltung dieser Gebiete die Vorschriften des Art. 23 V.S. zu beachten. Diese Ausführungen unterstützte später gleichfalls der französische Kolonialminister Henri Simon in seiner Rede vom 17. 9. 1919. Als Begründung führte der Minister eine Entscheidung

28) Furukaki: a. a. O. S. 78 ff.

des Obersten Rates vom 7. 5. 1919 an. (28.) Die Haltlosigkeit dieser Ansicht ergibt sich einmal aus Art. 22 V.S. Denn auch bei Togo und Kamerun liegen die verlangten Voraussetzungen vor. Eine Ausnahmebestimmung für diese Gebiete enthält Art. 22 V.S. nicht. Ferner wird obige Ansicht durch die zu ihrer Begründung angeführte Entscheidung des Obersten Rates widerlegt. In dieser ist zwar gesagt, daß Großbritannien und Frankreich die Regierungsform Togos und Kameruns zu bestimmen haben. Gleichzeitig ist aber ausdrücklich festgesetzt, daß die von diesen Mächten getroffene Regelung dem Völkerbunde zur Annahme vorzulegen ist. Hieraus folgt, daß die fraglichen Gebiete nicht Kolonien Frankreichs und Großbritanniens geworden sind. Denn wäre dies der Fall, so hätte der Völkerbund auch kein Recht, sich um die Art der Verwaltung dieser Gebiete zu kümmern.

Frankreich hat im übrigen seine Ansicht später fallen gelassen, indem es über diese Gebiete Mandatsverträge abschloß. Es sei hier eine der größten Schwächen des Art. 22 V.S. angeführt. Art. 22 V.S. beschränkt die Anzahl der Mandatsgebiete auf die ehemals deutschen Kolonien und gewisse früher zur Türkei gehörige Gebiete. Es ist bedauernswert, daß damit die Möglichkeit, den Mandatsgedanken auf alle Kolonialgebiete auszudehnen, genommen ist. Hierdurch ist Art. 22 V.S. des Charakters entkleidet, eine allgemeine Neuregelung der Kolonialpolitik zu schaffen. Denn durch die erwähnten Beschränkungen sind sämtliche Kolonien der anderen Staaten von dem Institute des Mandates ausgeschlossen worden. Es wäre aber dem angeblichen idealen Ziele, schwachen Völkern helfen zu wollen, entsprechend gewesen, wenn man auch die Kolonien der anderen Staaten in Mandatsverwaltung genommen hätte. Denn es ist m. E. kein Grund vorhanden, einen Unterschied in der Entwicklungsstufe der ehemals deutschen Kolonien und der anderen Staaten zu machen.

Gleichzeitig liegt in den Beschränkungen ein zweiter Fehler des Art. 22 V.S. Es ist nämlich dadurch keine allgemeine Regelung für das Schicksal von Gebieten getroffen worden, die auf Grund zukünftiger Kriege von ihrem Mutterlande losgelöst werden. Darin liegt aber wieder ein Keim für erneute kriegerische Verwicklungen. Dieser Fehler ist aber insofern verständlich, als man ja durch Schaffung des Völkerbundes jeden zukünftigen Krieg für

ausgeschlossen hielt, — eine Utopie, deren Unhaltbarkeit erst die spätere Zeit lehren wird. — Trotz aller dieser Einschränkungen bedeutet die Schaffung des Art. 22 V.S. aber doch einen — wenn auch geringen — Fortschritt insofern, als durch Art. 22 V.S. das erste Mal der Mandatsgedanke — d. h. die Ausübung von Herrschaftsrechten für eine andere Instanz nach Art einer Vormundschaft unter internationaler Kontrolle (Vergl. Schack in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts Berlin-Leipzig 1929 r) — im Völkerrecht praktische Anwendung gefunden hat und dadurch für die Zukunft eine Anregung gegeben ist, kolonialpolitische Fragen in gleichem oder ähnlichem Sinne zu regeln.

Für die Stellung der Mandatsländer gegenüber den Mandataren ist ausschlaggebend, daß sie nicht unter deren Souveränität stehen. Sie besitzen den Mandataren gegenüber eine gewisse staatsrechtliche Selbständigkeit. Es sei aber schon hier hervorgehoben, daß sie nicht „Staaten" sind. Es fehlt bei ihnen zu mindesten das letzte der drei zum Staatsbegriffe gehörigen Elemente — Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt — die Staatsgewalt. Eine Ausnahme hiervon bildet allein Irak. Dieses Land hat eine feste Organisation, an seiner Spitze steht ein König. Dieses Gebiet jedoch bildet nicht Gegenstand vorliegender Untersuchung, die nach den in § 1 d. A. gemachten Ausführungen nur auf die ehemals deutschen Kolonien beschränkt sein soll. Die übrigen Mandatsgebiete werden von den Mandataren unter Wahrung ihrer gesonderten Stellung verwaltet.

Das Recht zur Verwaltung ist ein vom Souverän — dem Völkerbunde — abgeleitetes, d. h. es steht dem Mandatar nicht auf Grund eigener Gebietshoheit, sondern kraft Delegation zu. Die Mandatsgebiete werden — soweit die C-Mandate in Frage kommen — zwar nach den Gesetzen des Mandatarstaates verwaltet. Aber auch hier finden die Gesetze nur auf Grund des vom Völkerbunde abgeleiteten Rechtes Anwendung, so daß diese Gesetze insoweit nicht als Gesetze des Mandatarstaates, sondern als Gesetze für das Mandatsgebiet anzusehen sind. Diese rechtliche Selbständigkeit der Mandatsländer den Mandataren gegenüber äußert sich in verschiedenen anderen Punkten. Verträge, die der Mandatarstaat abschließt, wirken nicht eo ipso auch für und gegen das Mandatsgebiet. Nur die allgemeinen internationalen Abkommen erstrecken sich auf die

Mandatsgebiete nach den Bestimmungen der B.-Mandatsverträge. Die partikulären Verträge kommen nur durch Aufnahme einer entsprechenden Bestimmung auch den Mandatsgebieten zugute. Diese Regelung hatte die Mandatskommission bezüglich der Sonderverträge, soweit sie im Interesse der Mandatsgebiete liegen, vorgeschlagen[29]).

Aus der Souveränität des Bundes folgt weiterhin, daß der Mandatar das Mandatsgebiet nicht eigenmächtig an einen anderen Staat abtreten kann. Daß hier nicht eine Uebertragung der Gebietshoheit in Frage kommt, steht außer Frage. Denn der Mandatar besitzt ja selbst nicht die Souveränität. Es käme also nur eine Uebertragung der Verwaltungsbefugnis in Frage. Eine solche würde aber dem Charakter des Mandats als Vertrauensverhältnis widersprechen. Ein solches würde zwischen dem Uebernehmer der Verwaltungsbefugnis und dem Auftraggeber nicht vorliegen. Damit würde aber das Mandat seines wesentlichen Charakters beraubt werden. Es ergibt sich hieraus auch insbesondere, daß die vom Völkerbunde geübte Praxis, den Feindmächten, das von ihnen beanspruchte Verfügungsrecht über die Mandatsgebiete zuzubilligen, rechtswidrig ist. (Vergl. Schack in Strupp: Wörterbuch des Völkerrechts S. 1011 ff.). Ebensowenig besitzt der Mandatar das Eigentumsrecht an dem Dominaleigentum des Mandatsgebietes. Er hat an diesem gleichfalls nur das Recht der Verwaltung, wie sich aus Art. 257 V.F.V. ergibt. Nach diesem Artikel geht das Eigentum auf die Mandatarmacht als „solche" über, d. h. es wird nicht fiskalisches Eigentum des Mandatars, sondern dieser erhält das Dominialeigentum nur in seiner Eigenschaft als Verwalter des Mandatsgebietes. Daraus folgt aber, daß er auch an dem Dominialeigentum nur das Recht der Verwaltung hat. Das Eigentum steht nach der m. E. richtigen Ansicht van Rees' den Mandatsländern zu. Diese Ansicht hat auch van Rees[30]), der Berichterstatter der Mandatskommission, vertreten.

Die Stellung des Mandatsgebietes im Falle eines Krieges ergibt sich ebenfalls aus der Souveränität des Bundes. Kriege des Mandatarstaates berühren das Mandatsgebiet nicht. Lediglich Kriege des Souveräns, des Völkerbundes,

29) J. O. 25, 1363., 1514, VI. V. B. V. Pl. S. 107 ff.

30) Protokoll der dritten Tagung der Mandatskommission S. 21., 30. Anlage zu diesem Protokoll S. 216 ff.

verpflichten das Mandatsgebiet auf Erfordern zur Teilnahme[31]).

Im Rahmen der augenblicklichen Untersuchungen ist auch die Stellung der Bevölkerung der Mandatsgebiete zu erörtern, d. h. es ist die Frage zu beantworten, welche Staatsangehörigkeit die Bewohner der Mandatsgebiete haben.

Bis zum Abschlusse des V.F.V. waren die deutschen Kolonien Bestandteile des deutschen Reiches, ihre Einwohner demnach deutsche Staatsangehörige. Mit Ratifikation des Friedensvertrages ging die Gebietshoheit auf die Feindmächte bzw. auf den Völkerbund über. Es liegt an und für sich nahe, eine Staatsangehörigkeit des neuen Souveräns anzunehmen. Dies ist aber insofern unmöglich, als der Völkerbund keine eigene Staatsangehörigkeit den Bewohnern der Mandatsgebiete geben kann, da er zwar Rechtssubjekt aber nicht „Staat" infolge des Fehlens der Grundelemente des Staatsbegriffes — Staatsvolk, Staatsgebiet, Staatsgewalt, ist.

Es bleibt noch eine zweite Möglichkeit, nämlich die Annahme, daß die Bewohner der Mandatsgebiete die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Mandatarstaates haben. Dies ist gleichfalls unmöglich. Denn „Staatsangehörigkeit" bedeutet das Abhängigkeitsverhältnis der Bewohner eines Gebietes von einem Staate, das auf der Personalhoheit des betreffenden Staates beruht. Diese Personalhoheit aber besitzen die Mandatare nicht. Sie üben nicht eigene Rechte in den Mandatsgebieten aus, sondern nur übertragene. Es wäre aber widersinnig anzunehmen, daß der Mandatar fremde Rechte in fremdem Namen an seinen eigenen Staatsangehörigen ausübt. Diese Annahme wird auch widerlegt durch den Wortlaut und den Sinn des Art. 22 V.S. Wenn im Abs. 4 Art. 22 V.S. gewisse Gemeinwesen als unabhängige Nationen anerkannt werden, so liegt darin gleichzeitig auch die Anerkennung, daß diese Gemeinwesen eigene Angehörige haben. Es ist hierdurch auch konkludent zum Ausdruck gebracht, daß die Angehörigen dieser Gemeinwesen nicht die Staatsangehörigen des betreffenden Mandatarstaates sind.

Unter den hier mit „Gemeinwesen" bezeichneten Gebieten sind die A.-Mandatsgebiete zu verstehen.

---

31) Schücking-Wehberg S. 689. Freytagh-Lorighoven S. 23.

Was für die A-Mandate gilt, gilt auch für die B- und C-Mandate. Denn der gesamte Art. 22 V.S. läßt nur den einen Schluß zu, daß alle Mandatsgebiete eigene Länder sind, die bis zu ihrer Selbständigkeit unter der Souveränität des Bundes und der Verwaltung der Mandatare stehen. Sie haben demnach auch alle ihre eigenen Angehörigen, die streng zu unterscheiden sind von den Angehörigen des Mandatarstaates. Auch die Angehörigen der C-Mandatsgebiete unterstehen den Gesetzen des Mandatarstaates nicht als Angehörige des Mandatars, sondern auch nur als Angehörige des Mandatsgebietes. Denn die Gesetze des Mandatarstaates sind insoweit nur als Gesetze anzusehen, die für das Mandatsgebiet erlassen worden sind. Obiger Ansicht ist auch die officielle Stellung des Völkerbundes. Diese ist niedergelegt in der Entschließung des Rates vom 23. 4. 1923[32]). In dieser Resolution[33]) ist klar zum Ausdruck gebracht, daß auch nach Ansicht des Völkerbundes die Bewohner der Mandatsgebiete nicht Angehörige des Mandatarstaates sind.

Aus Art. 22 V.S. ergibt sich, daß die Mandatsgebiete eigene Länder sind, die demnach auch eigene Angehörige

32) Statut des Habitants des Territoires sous Mandat B. et C. Resolutions du Conseil. C. 33. 1923.

33) 1. Die Staatsangehörigkeit der Eingeborenen eines unter Mandat stehenden Gebietes unterscheidet sich von derjenigen der Untertanen der Mandatarmacht und darf dieser Staatsangehörigkeit durch keine Maßregel allgemeinen Charakters gleichgestellt werden.

Die Eingeborenen eines unter Mandat stehenden Gebietes erwerben die Nationalität der Mandatarmacht nicht schon durch den Schutz, den sie genießen.

3. Es widerspricht nicht den obigen Prinzipien 1 und 2, daß die Bewohner eines unter Mandat stehenden Gebietes durch einen auf freien Willen beruhenden Akt auf dem Wege der Naturalisation die Nationalität der Mandatarmacht erlangen und zwar entsprechend den Vorschriften, die die Mandatarmacht hierüber in ihrer Gesetzgebung vorgeschrieben hat.

4. Es ist wünschenswert, daß den Eingeborenen in jedem Mandatgebiet, welches den Schutz einer Mandatarmacht genießt, eine Benennung beigelegt wird, die ihre Staatsangehörigkeit unter dem Regime des Mandats klar bezeichet. (Abgedruckt bei Schücking-Wehberg a. a. O. S. 696).

besitzen müssen. Eine Staatsangehörigkeit der Mandatsgebiete gibt es gleichfalls nicht, da die Mandatsländer ja nicht „Staaten" sind. Man kann somit die Angehörigen der Mandatsgebiete nur als „Mandatsangehörige" bezeichnen.

Der Begriff der Mandatsangehörigkeit läßt sich aber aus den oben angeführten Gründen nicht positiv definieren. Nur negativ läßt sich sagen:

Mandatsangehöriger sein bedeutet, keine Angehörigkeit eines Staates, insbesondere nicht des Mandatarstaates besitzen.

Diese Mandatsangehörigkeit besitzen naturgemäß nur die Eingeborenen der Mandatsgebiete. Eine Regelung der Frage, welche Staatsangehörigkeit die anderen Einwohner der ehemals deutschen Kolonien besitzen, ist nirgends getroffen. Hierzu nahm der Rat auf Anregung des Vertreters von Süd-Afrika eine Resolution an, nach der den Deutschen Südafrikas durch einen Gesamtakt die britische Staatsangehörigkeit verliehen wurde. Es wurde ihnen aber das Recht eingeräumt, die britische Staatsangehörigkeit binnen 6 Monaten auszuschlagen. Diese Regelung widerspricht aus den soeben angeführten Gründen vollkommen dem Sinne des Mandats und ist daher ein glatter Verstoß gegen Art. 22 V.S. Hervorzuheben ist hier noch, daß in dieser Resolution gleichzeitig festgelegt wurde, daß gegen die Deutschen, die die britische Staatsangehörigkeit ausschlagen, nicht im geringsten irgendwelche Maßnahmen vorgenommen werden dürfen. Sie können daher insbesondere auch nicht des Landes verwiesen werden, sondern sie bleiben auf Grund des Art. 25 des Deutschen Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetzes Deutsche. Denn sie haben die ausländische Staatsangehörigkeit nicht auf Grund eigenen Antrages erlangt, was aber Voraussetzung für den Verlust der deutschen Reichsangehörigkeit ist.

Die Stellung der Bevölkerung der Mandatsgebiete im Falle eines Krieges regelt, soweit die B.- und C-Mandate in Frage kommen, Art. 22 V.S. Aus dessen Abs. 5 und 6 folgt, daß die Bewohner nur zur Verteidigung des eigenen Gebietes herangezogen werden dürfen. Dieser Grundsatz ist auch in allen Satzungen der B.- und C-Mandate enthalten. Eine Ausnahme bildet nur Art. 3 der französischen Mandate von Togo und Kamerun, nach welchem Frankreich das Recht eingeräumt ist, im Falle eines „allge-

meinen Krieges" die Bewohner Togos und Kameruns außerhalb dieser Gebiete zu verwenden. Diese Ausnahme ist m. E. ein Verstoß gegen Art. 22 V.S. und läßt sich daher rechtlich nicht begründen.

Für die A.-Mandate ist diese Frage im Art. 22 V.S. nicht geregelt. Hierüber enthalten aber die einzelnen Mandatssatzungen Bestimmungen, die zum Teil auch dem Geiste des Art. 22 V.S. widersprechen. Eine nähere Prüfung dieser Frage erübrigt sich, da vorliegende Arbeit aus den in § 1 d. A. angeführten Gründen auf die ehemals deutschen Kolonien beschränkt sein soll, die A.-Mandate aber ehemals türkische Gebiete sind.

§ 16.

Es ist nun zu untersuchen, wie die Verleihung des Mandates zu erfolgen hat. Der Völkerbund als Souverän wählt eine „fortgeschrittene Nation" aus und schließt mit dieser einen Vertrag, nach welchem der Völkerbund der fraglichen Nation die Mandatsverwaltung überträgt. Der Vertragscharakter der Mandatsverleihung ergibt sich aus dem Wortlaut des Art. 22 V.S. Abs. 2. Es ist dort verlangt, daß der Mandatar zur Mandatsübernahme bereit sein muß. Durch diese Uebernahme wird der Mandatar verpflichtet, die Verwaltung nach den im Art. 22 V.S. enthaltenen Grundsätzen auszuüben. Die Richtlinien für die Verwaltung im Art. 22 V.S. konnten naturgemäß nur sehr allgemein gehalten werden. Denn die Mandatsgebiete liegen in verschiedenen Erdteilen. Die Verwaltung eines Landes kann aber nur dann ordnungsgemäß sein, wenn sie nach Grundsätzen ausgeübt wird, die die geographische und damit verbundene wirtschaftliche Lage, sowie auch die Rasseeigentümlichkeiten der Bevölkerung berücksichtigen. Diese Berücksichtigung kann natürlich nur für jedes Land ganz individuell erfolgen und ist daher im Art. 22 V.S. nicht enthalten. Aus diesem Grunde bestimmt Art. 22 V.S. Abs. 8, daß zur Verleihung des Mandates außerdem noch der Abschluß eines weiteren Vertrages, die sog. Mandatssatzung, gehört. In dieser Satzung sind die oben erwähnten Eigentümlichkeiten eines jeden Landes zu berücksichtigen. Die Entscheidung hierüber steht dem Rate zu. Jedoch ergibt der Wortlaut des Art. 22 V.S., daß dies nur der Ausnahmefall ist. Regelmäßig sollen diese Fragen durch ein Uebereinkommen zwischen den „Bundesmitgliedern" ge-

regelt sein. Es herrscht Streit darüber, was unter „Bundesmitgliedern" zu verstehen ist. Meines Erachtens ist nur der eine Schluß möglich, daß unter „Bundesmitgliedern" alle Bundesmitglieder, d. h. die Bundesversammlung zu verstehen ist.

Hiergegen wird verschiedentlich geltend gemacht, daß nur hiermit die Hauptmächte gemeint sind. Als Begründung wird einmal der Wortlaut angeführt, denn wenn wirklich die Bundesversammlung zuständig sein sollte, so wäre dies genau so wie in den anderen Artikeln der V.S. ausgedrückt worden. Als weitere Begründung wird angeführt, daß ausgeschlossen die Bundesversammlung die Mandatssatzung festzusetzen habe, da bei ihrem großen Mitgliederbestande das Verfahren ein zu umständliches wäre. Diesem ist entgegenzuhalten, daß auch Art. 14 V.S. von „Bundesmitgliedern" spricht, und hierbei zweifelsfrei die Bundesversammlung gemeint ist. Die weitere Begründung, daß das Verfahren vor der Bundesversammlung zu umständlich wäre, stellt überhaupt keine rechtliche Begründung dar.

Regelmäßig hat also die Bundesversammlung die Mandatssatzung festzusetzen.

Die entgegengesetzten Ansichten über den Verlauf der Mandatsverleihung beruhen darauf, daß die Frage nach dem Souverän anders beantwortet wird. Es braucht hierauf nicht näher eingegangen zu werden, da hier dieselben Gründe anzuführen wären, wie im § 12 d. A.

In diesem Zusammenhange ist noch einzugehen auf die Frage, ob und wie Aenderungen im Mandatsverhältnis vorgenommen werden können. Aus dem Vertragscharakter der Mandatsverleihung, insbesondere aus dem Charakter als Vertrauensverhältnis folgt, daß sie nur im Einverständnis beider Vertragskontrahenten, des Mandanten und des Mandatars, erfolgen können. Es folgt aber auch ferner hieraus, daß beiden Parteien ein Kündigungsrecht zusteht, d. h. daß das Mandatsverhältnis auch einseitig ohne Willen der Gegenpartei aufgelöst werden kann. Denn das Auftragsverhältnis ist, wie schon mehrfach hervorgehoben wurde, ein Vertrauensverhältnis. Es muß zwischen den Parteien ein gegenseitiges Vertrauen vorliegen. Ist dies aber aus irgendwelchen Gründen bei einer Partei nicht mehr der Fall, so muß diese auch das Vertragsverhältnis auflösen können. Das Mittel hierzu ist die Kündigung. Diese Ansicht rechtfertigt sich aus dem allgemeinen Mandatsbegriffe. In ver-

schiedenen Fällen ergibt sich dies auch aus Art. 22 V.S., selbst. Will z. B. der Mandatar den Vertrag auflösen, so bedeutet dies, daß er zur Mandatsverwaltung nicht mehr bereit ist. Es entfällt somit eine Voraussetzung, die Art. 22 V.S. an die Mandatarsfähigkeit knüpft. Aus diesem Grunde schon muß man dem Mandatar ein Kündigungsrecht zubilligen.

Im § 14 d. A. ist ausgeführt worden, daß der Mandatar Mitglied des Bundes sein muß. Nun gibt die V.S. jedem Mitglied die Möglichkeit, freiwillig aus dem Bunde auszuscheiden. Außerdem kann auch jedes Mitglied bei groben Verstößen gegen die V.S. aus dem Bunde ausgeschlossen werden. Ist nun der ausgeschlossene oder austretende Staat Mandatar, so entfällt mit seinem Austritte, bezw. mit seinem Ausschlusse eine Voraussetzung, die Art. 22 V.S. an die Mandatarsfähigkeit knüpft. Schon aus diesem Grunde muß dem Bunde ein Kündigungsrecht zustehen. Ferner ist zu bedenken, daß einmal der Zeitpunkt kommen wird, an dem die Mandatsländer zur Verwaltung reif sein werden. Es entfällt dann eine der Voraussetzungen, die Art. 22 V.S. für die Mandatsgebiete aufstellt. Um nun das Auftragsverhältnis beenden zu können, muß der Völkerbund das Kündigungsrecht haben.

Die hier erwähnten Möglichkeiten den Mandatsverleihungsvertrag einseitig aufzuheben sind gleichzeitig auch die Zwangsmittel, die dem Völkerbunde zu Erzwingung einer ordnungsgemäßen Mandatsverwaltung zustehen, auf die auch schon im § 13 d. A. hingewiesen wurde.

Es soll hier noch kurz hervorgehoben werden, daß nach diesen Ausführungen der Völkerbund dem Grade nach verschiedene Zwangsmittel besitzt. Er kann das Vertragsverhältnis kündigen. Er kann aber auch kündigen und den Mandatar aus dem Bunde ausschließen. Denn dieses Recht steht ihm bei Verstößen eines Mitgliedes gegen die V.S. allgemein zu, d. h. es fallen hierunter auch die Verstöße gegen Art. 22 V.S.

§ 17.

Der Mandatsbegriff ist also nach den obigen Ausführungen dahin zu definieren:

Mandat ist die Verwaltung der im Art. 22 V.S. bestimmten, unter der Souveränität des Völkerbundes stehenden Gebiete durch hier-

zu vom Völkerbunde bestimmte Bundesangehörige.

Ob diese vom Idealismus und Recht getragene Einrichtung sich wird erfolgreich durchsetzen können, wird erst die Zeit erweisen. Aus der bisherigen Handhabung der Mandatsverwaltung mit den dauernden, ungesühnten Verletzungen des Art. 22 V.S. allerdings läßt sich eine Bejahung obiger Frage kaum rechtfertigen. Gerade in der jüngsten Zeit sucht England sich über Art. 22 V.S. hinwegzusetzen, indem es seine Annexionsbestrebungen hinsichtlich Deutsch-Ostafrikas offen zutage treten läßt. Wie die Pressenachrichten ergeben, ist sogar schon offiziell beim Völkerbunde ein Vorstoß im annektionistischen Sinne unternommen worden[34]). Hierüber soll erst in der Herbstsitzung des Mandatsausschusses des Völkerbundes entschieden werden.

Mit dieser Entscheidung steht und fällt der Völkerbund. Er hat es sich zur Aufgabe gemacht, im Völkerrecht der Rechtsidee gegenüber dem Machtprinzip zum Siege zu verhelfen. Englands Bestrebungen stützen sich lediglich auf die Macht. Gibt ihnen der Völkerbund nach, so versagt er schon bei der ersten Probe, durch die er beweisen soll, daß er fähig ist, seiner Hauptaufgabe gerecht zu werden. Im Interesse Deutschlands ist zu hoffen, daß der Völkerbund diese Probe bestehen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, so müßte man dem Völkerbunde jede Daseinsberechtigung absprechen.

---

34) Siehe Schlesische Zeitung: u. a. vom 20. 7. 1929. Nr. 199. unter: „Der Schleier fällt".

Lebenslauf.

Am 8. September wurde ich in Breslau als Sohn des Oberpostsekretärs Paul Rother und seiner Ehefrau Martha, geb. Hoffmann geboren. Ich besuchte die Volksschule, die städtische gehobene Schule zu Steinau a. O. und vom 1. 1. 1915 an das Johannesgymnasium zu Breslau, das ich Ostern 1923 mit dem Reifezeugnis verließ. Am 23./24. April 1928 bestand ich am Oberlandesgericht in Breslau meine erste juristische Prüfung. Vom 11. Mai 1928 an befinde ich mich im Vorbereitungsdienst.